



Revista de Estudios Sociales

ISSN: 0123-885X

res@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Chávez Echeverri, Juliana; Morales Regueros, Lorenzo; Vargas Vergnaud, Mauricio

¿El tamaño importa?: formas de pensar el fortalecimiento militar en Colombia

Revista de Estudios Sociales, núm. 16, octubre, 2003, pp. 105 - 114

Universidad de Los Andes

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81501610>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

¿EL TAMAÑO IMPORTA?: FORMAS DE PENSAR EL FORTALECIMIENTO MILITAR EN COLOMBIA*

Juliana Chávez Echeverri^{***}, Lorenzo Morales Regueros^{***},
Mauricio Vargas Vergnaud^{****}

Resumen

El artículo retoma el concepto conocido como relación combate-apoyo (RCA) para evaluar el fortalecimiento de las FF.MM. colombianas. Destaca cómo en las últimas décadas, y de manera errónea, se ha pretendido que un aumento del pie de fuerza en combate, en detrimento del número de personas que brindan apoyo para el combate, acarrea necesariamente un aumento en la capacidad de combate. Contrario a esto, argumenta en favor del establecimiento de prioridades, la asignación de tareas específicas y el mejoramiento en el empleo de los recursos. Se sugiere que cantidad no es sinónimo de calidad y se aboga por una mayor profesionalización de las FF.MM.

Palabras clave:

Eficiencia, eficacia, fortalecimiento, movilidad, superioridad militar.

Abstract

The article examines the concept known as relation fight-support in order to evaluate the strengthening of the Colombian armed forces. It emphasizes how in the last decades, and in an erroneous way, it has been argued that an increase in the number of fighters, in detriment of the number of persons that offer support for the battle, leads necessarily to an increase in the fighting capacity. Contrary to this, it stands for the establishment of priorities, the assignment of specific tasks and the improvement in the use of the resources. It is suggested that quantity is not synonym of quality, and it stands for the need to professionalize the military forces.

Key words:

Efficiency, efficacy, strengthening, mobility, military superiority.

En la literatura sobre temas de seguridad y defensa, uno de los indicadores más recurrentes para evaluar la eficiencia y la capacidad de combate de la fuerza pública es la relación cuantitativa entre el número de efectivos que realizan labores directas de combate y los efectivos que realizan labores de apoyo y administrativas. Este concepto, conocido como la *relación combate-apoyo* (RCA), representa entonces el número de hombres requeridos para sostener a un solo soldado en un área de combate,¹ y deja ver entre otras cosas, los niveles de burocratización de las fuerzas militares (FF.MM.), así como la capacidad real de combate de los ejércitos.²

En general los procesos de reestructuración, modernización y profesionalización de las FF.MM. han estado nutridos por debates sobre la recomposición de esta relación, la cual tiende por inercia a aumentar en la proporción de personal de apoyo y a reducirse en el personal estrictamente de combate. Este fenómeno es mal recibido por la opinión pública que ante los incrementos de demanda por seguridad en contextos de dificultades fiscales, no admite tener unas FF.MM. burocratizadas.³ En este orden de ideas las discusiones han mostrado dos planteamientos básicos: por un lado están aquellos que defienden un sector con un peso importante del personal de apoyo, argumentando que este es indispensable para el funcionamiento adecuado de las fuerzas en el cumplimiento de su misión, posición defendida, en general, por el estamento militar que conoce de primera mano la importancia del tema logístico para el desarrollo de operaciones militares.⁴ Por el otro lado, el

1 Ver por ejemplo, Martin Binkin, y William Kaufman, *U.S. Army Guard & Reserve: Rhetoric, Realities, Risks*, Washington DC, The Brookings Institution, 1989, pág. 26.

2 En este sentido los análisis de la RCA deben diferenciar las armas existentes en unas FF.MM. (ejército, fuerza aérea y armada), ya que el poder de fuego con el que cuenta el personal de combate de cada una es de naturaleza distinta. No se puede comparar por ejemplo el poder de fuego de un soldado de infantería con el de un piloto de combate.

3 En vísperas del 11 de septiembre del 2001, uno de los temas principales para el Departamento de Defensa de los Estados Unidos era la ejecución de una gran reforma de desburocratización de esa entidad. A la RCA se le conoce en inglés como tooth-to-tail ratio (relación diente-cola).

4 La Logística militar es un tema que teóricamente aparece entre los niveles de la Estrategia y la Táctica, y que también es tratado por los autores clásicos de la literatura. Tal vez quien mayor énfasis hace sobre el tema es el francés Henri Antoine Jomini, en *The Art of war*, London, Greenhill Books, 1986. Ver también la revista de la Escuela de Guerra, *Fuerzas Armadas*, Vol LIX, edición 184 de septiembre del 2002, número especial sobre el arte operacional.

* Este trabajo recoge los aportes principales del "Estudio relación combate - apoyo en las Fuerzas Militares" elaborado para la Subdirección de Seguridad y Defensa de la Dirección de Justicia y Seguridad del D.N.P. Las opiniones aquí vertidas son de exclusiva responsabilidad de los autores.

** Historiadora de la Universidad de los Andes, ha trabajado como consultora para la DJS del DNP.

*** Politólogo de la Universidad de los Andes especializado en temas de seguridad del Instituto de Estudios Políticos de Toulouse –Francia. Ha trabajado como consultor para la DJS del DNP.

**** Economista y Politólogo de la Universidad de los Andes, asesor de la DJS del DNP.

personal civil versado en temas de defensa que demanda una mayor asignación de personal a la misión propia de las fuerzas, es decir el combate, posición que se explica no por ignorar el tema de la logística militar, sino porque se conoce también la tendencia a que gran parte de los cargos administrativos en los ministerios de defensa sean ocupados por personal castrense, cuando estas funciones podrían ser encargadas por menor costo a personal civil.⁵ Mientras en los países anglosajones el estudio de la RCA ha sido la columna vertebral de la recomposición y modernización de los ejércitos, este tema en el país ha sido abordado de manera muy marginal, lo que puede explicarse por varias razones. Tal vez la más importante sea el hecho de que el tema de la Defensa y la Seguridad es considerado como política pública hace relativamente poco tiempo, y dada la especificidad de lo relacionado con la RCA, una investigación como la aquí planteada no tenía prioridad en la agenda de los analistas del sector, quienes se han concentrado principalmente en asuntos más generales como los niveles de gasto militar o la desagregación de los rubros de éste. Otro aspecto que influye en la marginalidad de la RCA en Colombia, y que sigue afectando los estudios empíricos sobre Seguridad y Defensa, es el relativo a la existencia, la disponibilidad y la confiabilidad de la información sobre aspectos militares. El presente artículo pretende abordar lo tocante a la RCA, mirando primero algunas consideraciones metodológicas importantes para dimensionar los alcances de este indicador y enseguida analizar sus limitaciones a la hora de evaluar la eficiencia y eficacia de las fuerzas. Con estos planteamientos se pretende hacer una lectura crítica de las políticas de fortalecimiento militar, que se limitan a aumentar el pie de fuerza, y se proponen algunos asuntos que deberían ser prioritarios para los *policy-makers* del sector. Se aclara en este punto que el presente análisis no cubre el tema de policía, pues se trata de un cuerpo armado de naturaleza civil, con misiones distintas (seguridad urbana y prevención del delito), que no puede ser estudiado de la misma forma que los cuerpos armados militares.⁶

La relación Combate-Apoyo como indicador de eficiencia

En el mundo anglosajón, la relación combate apoyo se conoce como la "tooth-to-tail ratio", concepto que ha desbordado los aspectos estrictamente militares y ha tocado aspectos importantes de la reorganización empresarial.⁷ Para el análisis de esta relación en el caso militar, el ejército de los Estados Unidos distingue tres categorías que ayudan a clasificar al personal de las Fuerzas Armadas, de acuerdo con sus funciones con respecto al combate.⁸ La primera categoría es el "*personal de combate*", es decir, el personal militar armado que participa con poder de fuego en las operaciones militares. Básicamente, en Colombia son los soldados del Ejército, la Infantería de Marina, y las unidades de Policía desplegadas en zonas de Orden Público.

La segunda categoría es el "*personal de apoyo al combate*", que aunque no tiene poder de fuego, presta apoyo directo a las operaciones militares. Dentro de ésta se cuenta el personal de comando y control, el personal de unidades de transporte y comunicaciones, el personal de inteligencia y el personal médico, que operan en el nivel táctico.

Y la tercera categoría es el "*personal de apoyo general*" con influencia muy indirecta en las operaciones, pero indispensables para el funcionamiento general de las fuerzas. Como ejemplo de este grupo en Colombia se puede citar al personal administrativo del Ministerio de Defensa, los soldados y policías bachilleres que no pueden ir a zonas de orden público, los militares que se encuentran en formación y entrenamiento. Comúnmente, las metodologías para el cálculo de la RCA consideran personal de "apoyo", al que entra en las categorías de "apoyo al combate" y "apoyo general".

En el documento "*El gasto militar y el dividendo de paz: desarrollo teórico comparativo internacional y realidad colombiana*", elaborado en el año de 1998 por el Departamento Nacional de Planeación, único antecedente

5 Aquí se tiene en cuenta sobre todo el costo que implica el entrenamiento de oficiales y suboficiales, el cual se desperdicia al asignarles funciones para las cuales no requieren formación militar.

6 Un análisis más integral sobre el fortalecimiento del Estado para afrontar el conflicto armado interno debería incluir los temas de Policía, Fuerza Aérea, Armada y los demás organismos de seguridad del Estado, como el DAS.

7 En efecto la "tooth-to-tail ratio" tiene aplicaciones en sectores como el bancario y el comercial, donde interesa saber, por ejemplo, si la relación entre el personal de oficina y los empleados que tienen contacto con los clientes es eficiente. Ver sobre el tema: Keuning y Opheij, *Desburocratizar la empresa*, Barcelona, Folio, 1994, y John Dumond, Marygail Brauner, Rick Eden, John Folkson, Donna Keyser, Eric Peltz, Ellen M. Pint, Mark Y.D. Wang, *Velocity Management: The Business Paradigm That Has Transformed U.S. Army Logistics*, Santa Monica, Rand, 2001.

8 Frederick Kroesen, "Army Structure: A Primer", en *Army Magazine*, May 2001.

concreto sobre el tema, se encuentra que el Ejército colombiano presenta una RCA de 1:8, es decir, que por cada soldado en operaciones hay 8 personas brindándole algún tipo de apoyo “para el combate” y/o apoyo “general”. Este cálculo es el punto de partida obligado para cualquier profundización sobre esta relación. Y aunque la cifra de 1:8 dice básicamente que en 1998 la estructura de las FF.MM. tenía una marcada preponderancia de actividades distintas de la de combatir en el terreno a los grupos armados ilegales,⁹ el resultado facilita un mayor análisis y nuevos desarrollos. Son varios los temas que se sugieren para complementar el cálculo y explicar la gran “cola” que tienen las FF.MM.: por un lado, estaría un análisis sociológico de la burocracia del sector de la Defensa en Colombia, dado que tal vez desde el Frente Nacional, es un sector con gran número de prerrogativas para los militares,¹⁰ pero también para los civiles que trabajan para el Ministerio de Defensa, lo que constituye un incentivo para la burocratización administrativa.¹¹ Por otro lado, desde una perspectiva de estudios militares se puede por ejemplo analizar el dispositivo geográfico de las FF.MM. La dispersión de las unidades militares en el territorio lleva a que se destine una gran cantidad de hombres a la protección de las instalaciones de los batallones. En este sentido, de las cinco compañías que conforman un batallón, una se encarga de prestar guardia, otra es de relevo y otra más es de apoyo al combate (alimentación, salud, etc.). Visto así, de 5 compañías, sólo 2 están efectivamente en operaciones de combate. En este sentido, se puede deducir que si, por ejemplo, se empleara el esquema de grandes fuertes militares -como el de Tolemaida-, se podrían generar algunas economías de escala en la protección de las bases, y se podría asignar mayor personal a labores propias de combate.¹²

9 A manera de ejemplo es importante mencionar que en Vietnam las tropas norteamericanas guardaban una proporción de 1:7.

10 Para más información, ver: Andrés Davila, *El juego del poder*, Bogotá, Ediciones Uniandes-Cerec, 1998 y Alejo Vargas, *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano*, Bogotá, Intermedio, 2002.

11 De acuerdo a un estudio reciente de consultoría externa del Ministerio de Defensa, de un total de 283.920 personas que laboran en el sector, 17.040 son civiles.

12 Aun teniendo en cuenta que el perímetro de estos fuertes es obviamente más grande que el de un batallón tradicional, lo que implica relativamente más hombres para su protección. En abstracto, si para cuidar 1 batallón de 100 hombres se requieren 20, para cuidar 4 batallones dispersos se necesitan 80 hombres. Si estos cuatro batallones se concentran en un fuerte militar, su protección sólo requeriría aproximadamente de unos 40, liberando así a 40 hombres para operaciones militares.

Otro factor que se puede mencionar es de índole misional y consiste en que en las actuales circunstancias una porción importante del pie de fuerza está anclado prestando seguridad a infraestructura estratégica del Estado, como oleoductos, estaciones de bombeo, acueductos, hidroeléctricas o torres de energía. En el ejercicio ya citado de Planeación Nacional se muestra que si el personal destinado a cuidar esta infraestructura se empleara para operaciones ofensivas de combate, se tendría una RCA de 1:4 aproximadamente. Lo anterior, más que un simple cambio en los números de la relación, significa algo mucho más importante y es que unas FF.MM. con una RCA de 1:4 posee, *ceteris paribus*, el doble de poder de fuego que unas con una RCA de 1:8, esto con exactamente el mismo pie de fuerza, pero con un cambio en el diseño de su organización.

Esta constatación nos lleva a plantear una pregunta fundamental: ¿cómo analizar el fortalecimiento de las FF.MM. colombianas a través de la relación combate-apoyo?

Fortalecer es agrandar: 10 años de estrategia militar en Colombia

En el contexto actual de la confrontación militar, buena parte de la sociedad colombiana, empezando por el actual Gobierno, considera necesario fortalecer a las fuerzas armadas, para lograr ya sea una victoria militar definitiva (escenario, más bien improbable) o bien las condiciones necesarias para iniciar una salida negociada al conflicto interno. Sin embargo, a falta de una discusión profunda y por la —histórica— falta de claridad y especificidad de la estrategia del Estado para afrontar el conflicto, el sentido común ha llevado a la idea de que fortalecer es sinónimo de *agrandar*. Sin embargo, antes de desvirtuar tal idea, resulta importante hacer un repaso general de lo que ha sido la evolución reciente de esta estrategia.

Se puede decir que al menos en los últimos diez años, la *presencia* ha sido el eje rector de la estrategia político-militar empleada por el Estado para enfrentar a la subversión, modalidad que tuvo su auge con la iniciativa del presidente César Gaviria (1990-1994), y que se prolongaría de alguna manera hasta finales de la década.¹³ Su principio es elemental: ubicar físicamente a las

13 Aunque es poca la literatura y los documentos oficiales que hacen alusión a este tema, la estrategia de *presencia* en Colombia, que se hace evidente desde 1992, presenta características que se habían venido empleando desde mucho tiempo atrás.

FF.MM.¹⁴ en los municipios del territorio nacional para así ejercer control sobre él. Sin embargo, la realidad ha demostrado que aumentar el pie de fuerza para dispersarlo tiene como resultado unas Fuerzas que a pesar de estar en todos lados, son militarmente débiles en muchos de ellos. En consecuencia, el objetivo político de ejercer control es derrotado por la imposibilidad militar de ser fuerte en todo el territorio. La guerrilla identificó esta debilidad y se dedicó a aprovecharla, obteniendo ruidosos éxitos militares durante el gobierno de Ernesto Samper, como los de Puerres (abril 1996), Las Delicias (agosto 1996), Patascoy (diciembre 1997) o El Billar (marzo 1998).¹⁵ La estrategia de *presencia* se tradujo así en un descalabro militar que obligó a las autoridades políticas y militares a reevaluarla y encaminarse hacia la reestructuración general de las FF.MM.

Obviamente, no todo el dispositivo de las FF.MM. estaba, digamos, atomizado, y efectivamente existían grandes y poderosas unidades del Ejército, pero la lógica militar de la guerrilla consiste justamente en evitar los encuentros con este tipo de unidades y en cambio propinarle golpes en sus puntos débiles y retirarse inmediatamente. Esta práctica guerrillera se conoce como 'hit-and-run' y, como se vio antes, se mostró eficaz frente a la estrategia de presencia por parte de las FF.MM.

La *concentración de fuerzas* fue la respuesta lógica a esta encrucijada militar: contrarrestar la debilidad de la dispersión con la fortaleza de la agrupación. No obstante, si bien la concentración espacial de tropas ha reducido la probabilidad de nuevos descalabros militares como los mencionados antes, cabe decir que es un esquema de lenta, compleja y costosa implementación, pues implica, por un lado, un profundo cambio en la doctrina operacional de los militares, y por otro, la consolidación de la hasta hoy incipiente capacidad de las distintas fuerzas, incluida la Policía, para trabajar de la mano en lo que se han llamado operaciones conjuntas.¹⁶ En este tipo de operaciones,

resulta clave para los combates terrestres el apoyo de fuego aéreo proporcionado por la Fuerza Aérea, el cual ha demostrado golpear sensiblemente a los grupos armados ilegales. Este salto en el posicionamiento de las FF.MM. se ha venido materializando con la adquisición de equipo de fuego aéreo. En tan solo tres años, las Fuerzas han casi duplicado sus helicópteros de combate, pasando de 18 en 1999 a 30 en el 2002. De hecho, muchos analistas atribuyen a este factor el que la guerrilla haya fracasado en su intento por pasar de una estrategia guerrillera a una guerra de posiciones. La dificultad de la guerrilla para concentrar una masa de hombres importante, blanco fácil de los aviones y helicópteros de la FAC, la ha obligado en parte a proceder mediante ataques terroristas y retenes esporádicos, con despliegues y repliegues rápidos.¹⁷

Sin duda el poder aéreo ha sido fundamental en la balanza del conflicto, pero no sólo en términos de poder de fuego, sino también y, quizás más importante, en términos de movilidad. Entre 1998 y 2002 las Fuerzas han pasado de 124 a 223 helicópteros de transporte.¹⁸ La movilidad se ha implementado en Colombia mediante el énfasis en el uso de estos equipos y mediante la concepción de Brigadas Móviles, lo que ha permitido reducir la vulnerabilidad de las unidades. Lo que se quiere decir con esto, no es que en términos absolutos las Fuerzas Armadas no presentan un pie de fuerza inferior al deseado, sino que en la discusión sobre ampliar el personal de combate se han dejado por fuera otras consideraciones importantes. Entre ellas, definir claramente los objetivos que se ajusten a una estrategia global, articular el personal de apoyo a las necesidades del personal de combate para cumplir las misiones específicas que se desprenden de estos objetivos, o justificar de manera estratégica la distribución del pie de fuerza en el territorio. En este orden de ideas, "la pregunta que merece una respuesta por parte de los planificadores del sector y de líderes políticos y civiles nacionales es ¿cómo incrementar la capacidad de combate de unidades que, en el mejor de los casos, no deben aumentar su número?"¹⁹ La planeación

14 Es importante aclarar en este punto la diferencia conceptual y operativa de los militares con la Policía, ya que ésta última tiene funciones que sí demandan una presencia en todo el territorio nacional.

15 Para un trabajo exhaustivo sobre el tema en este período, ver la investigación de Andrés Dávila, "Al caído caerle: las vicisitudes del ejército en el periodo Samper", financiado por Colciencias y la Maestría de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

16 Ante la vulnerabilidad de la modalidad clásica de los pelotones patrullando a pie por las veredas, se le dió prioridad a la realización de grandes y prolongadas operaciones militares que involucran a Ejército, FAC y Armada. Por ejemplo, en el caso de la operación Gato Negro realizada en febrero del 2001, se desplegó a un total de 3.555 combatientes entre oficiales, suboficiales y soldados profesionales durante 70 días.

17 Sobre la evolución de la estrategia de la guerrilla ver por ejemplo los trabajos: Alfredo Rangel, *Colombia: guerra en el fin de siglo*, Bogotá, Tercer Mundo Editores – Facultad de Ciencias Sociales Uniandes, 1998, y *Guerra Insurgente: conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia*, Bogotá, Intermedio Editores, 2001.

18 Desde entonces, se hace énfasis en el transporte aéreo de las tropas que se realiza principalmente con aviones C-130 tipo Hércules y aviones Casa, y helicópteros MI y Black Hawk artillados para los desembarcos tácticos.

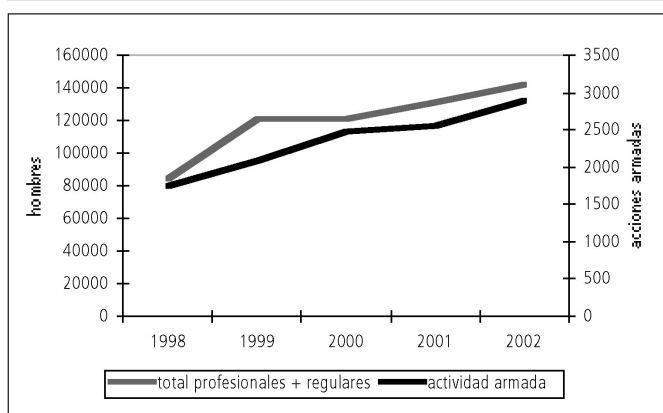
19 Andrés Soto, Yaneth Giha y Héctor Riveros, "El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos", en *Revista de la CEPAL*, No.69, diciembre 1999.

estratégica debe estar orientada hacia el diseño de unas FF.MM. flexibles, capaces de responder de manera eficaz y eficiente a los desafíos que plantean el tipo de enemigo y la particularidad del escenario del conflicto interno nacional. Lo esencial es lograr balancear las necesidades operativas que se desprendan de unos objetivos claros con la demanda de personal y conseguir así un complemento ideal entre el personal de apoyo, los insumos tecnológicos disponibles y el personal de combate.

Menos es más y más no es mejor

El incremento indiscriminado del pie de fuerza, aunque aumenta lo que en términos militares se conoce como la *masa*, no necesariamente aumenta la capacidad de combate de un ejército. De hecho, en algunos casos el aumento de la masa, sin el proporcional aumento en recursos de apoyo puede redundar en una situación paradójica: un ejército grande pero, inmóvil, vulnerable e insostenible por largo tiempo en el combate. Las limitaciones de la interpretación que aboga porque “más es mejor”, pueden ilustrarse con un dato esclarecedor. Si se mira la evolución histórica de las acciones armadas de la guerrilla, tomando este indicador como medida de la capacidad y el accionar del enemigo, se puede observar que éste ha evolucionado casi de manera pareja al aumento del pie de fuerza en las FF.MM. Esto lo que quiere decir, en términos reales, es que el aumento del pie de fuerza no se ha traducido en una reducción de la capacidad ofensiva de las guerrillas y, en últimas, en el pulso militar no le ha significado ninguna ventaja clara al Estado. (Figura 1).

Figura 1: Evolución del pie de de fuerza de las FF.MM. y actividad armada de las guerrillas



Fuente: Sala de Estrategia Nacional y Ministerio de Defensa.

La afirmación sobre la insuficiencia del pie de fuerza que aquí se hace debe tomarse con precaución en el sentido de que, como se afirmó al comienzo, las FF.MM. en Colombia cumplen con una cantidad enorme de misiones que van desde capturar cabecillas, hasta proteger infraestructura estratégica del Estado y realizar jornadas de vacunación en pueblos apartados de la geografía, lo que dispersa mucho sus esfuerzos. El análisis sobre cuántos soldados exactamente se requieren para lograr una victoria militar, merece una discusión especial, que no se dará en esta oportunidad.

Figura 2: ¿Qué aumenta y qué no cuando se incrementa el personal de combate?

¿QUÉ AUMENTA?

- La disponibilidad de personal
- La masa
- La vulnerabilidad
- La correlación cuantitativa frente al enemigo
- La capacidad disuasiva
- Los costos

¿QUÉ NO NECESARIAMENTE AUMENTA?

- La movilidad
- El poder de fuego
- La efectividad
- La letalidad
- La sostenibilidad de las operaciones

El punto es insistir en la hipótesis —sensata— de que si se establecen prioridades, se asignan tareas específicas y se emplean mejor los recursos, no se necesitará un enorme aumento del pie de fuerza para lograr una superioridad militar frente a las guerrillas. El tema de la RCA es complementario de otro concepto en literatura militar que es la Relación Ataque-Defensa (RAD). Este indicador plantea cuántos hombres deben estar en la ofensiva por cada hombre que se defiende. En este caso también la inercia y el sentido común han imperado para establecer que la RAD debe ser 1:3, argumento que de paso refuerza la idea errada de que fortalecer es agrandar. El análisis del tema a través de la RAD también muestra que se dejan de lado factores fundamentales como la tecnología, el entrenamiento o la especialización de los servicios del combate. La superioridad militar no es una superioridad numérica.²⁰

20 Sobre la RAD en el caso colombiano ver la tesis de grado de Mauricio Vargas Vergnaud, “La Relación Ataque-Defensa en la táctica: un modelo analítico para la confrontación militar entre el Ejército y las Farc”, Bogotá, Universidad de los Andes, 2001.

Así, los vacíos en el tema del fortalecimiento militar se dan en aspectos como los siguientes:

Objetivos y plazos claros

El análisis del fortalecimiento militar sólo tiene sentido visto a la luz del establecimiento de objetivos políticos estratégicos que impliquen que los militares desarrollen cierto tipo de operaciones que contribuyan al cumplimiento de esos objetivos. Así las cosas, el análisis en Colombia ha pasado por encima de la especificidad de las misiones asignadas a cada fuerza en función de la estrategia para enfrentar al enemigo. En otras palabras, el estudio de la RCA en Colombia se ha hecho desde la óptica de mostrar un sector versado sobre las labores de apoyo en detrimento del combate, haciendo equivaler esto a una subutilización de los recursos. En este sentido, la RCA se ha visto de manera abstracta y desligada de las prioridades y de los objetivos políticos, estratégicos y tácticos del momento. Esta particularidad ha conducido a comparaciones que aunque son interesantes, solo arrojan conclusiones en forma de receta. Es decir, se establecen comparaciones con parámetros internacionales, desconociendo el contexto particular del caso colombiano y homologando nuestra situación a experiencias foráneas que en poco o nada se asemejan al momento estratégico de la confrontación con los grupos armados ilegales, y desarticuladas del tipo de misiones y operativos que implica una lucha contrainsurgente, con todos los ingredientes específicos del caso colombiano (narcotráfico, terrorismo, etc.). Los estándares internacionales en el tema militar deben ser mirados con lupa.

Las limitaciones ya mencionadas de las políticas que buscan fortalecer a las FF.MM. y que sólo ven a través del lente del aumento del pie de fuerza, en parte son la consecuencia de la ausencia de objetivos estratégicos y tácticos claros por parte del Estado, así como de una concepción errada del enemigo al que se está enfrentando. Sin una estrategia clara en sus plazos y sus objetivos, es imposible definir el tipo de FF.MM. que queremos para la clase de misiones específicas que deben cumplir. Por ejemplo, si entre los objetivos de un gobierno está el de frenar la expansión del narcotráfico, desvertebrar las redes logísticas de la guerrilla y capturar a sus cabecillas, se podría pensar que antes que reclutar indiscriminadamente miles y miles de soldados, se le debería dar prioridad al fortalecimiento de la inteligencia militar, al control y taponamiento de los corredores geográficos de entrada de insumos, y la preparación de más grupos especiales de

asalto. Antes que soldados armados con fusiles, estas actividades requieren una serie de apoyos y de acciones que no involucran grandes cantidades de soldados. El caso del fortalecimiento militar para afrontar una amenaza de tipo terrorista es bien dicente. Un buen ejemplo es un ejército como el de Israel, cuya superioridad militar sobre los dispersos grupos extremistas palestinos es pantagruélica, y, sin embargo, la situación de seguridad en ese país por atentados en las ciudades no mejora.

Costos económicos de mediano y largo plazo

El tema económico es inseparable del tema militar, pues de él depende la financiación de los ejércitos y, por lo tanto, el “esfuerzo de guerra” que estos podrán mantener en el tiempo.²¹ A continuación se propone un pequeño ejercicio que busca mostrar lo costosa que resulta la fórmula de incorporar, incorporar, incorporar. Suponiendo por un momento que el método de sumar hombres para medir la correlación de fuerzas fuera el adecuado, la victoria del Estado a través del aumento del pie de fuerza resultaría un escenario tan inverosímil como costoso e ineficaz. De acuerdo con los planteamientos de la teoría de guerra contrainsurgente, para que un ejército regular logre vencer a un ejército irregular de tipo guerrillero, por cada subversivo, el Estado debe contar con 10 soldados.²² En el estado actual de las cosas se calcula que entre FARC, ELN, Epl y autodefensas, el país cuenta con un enemigo que estaría alrededor de los 30.000 hombres en armas.²³ Según esto para alcanzar una victoria militar, el Estado debería poder contar con un pie de fuerza de 300.000 soldados combatientes, el doble de lo que tiene hoy. Para alcanzar este tamaño (y suponiendo ingenuamente que la cifra de alzados en armas se congelara en el tiempo), el Estado colombiano tendría que hacer un esfuerzo inicial equivalente a algo más de 4,8 billones de pesos (\$4.800.000.000.000)²⁴ adicionales a lo que normalmente

21 Ver Francois Jean, y Jean-Christophe Ruifin, *Economie des guerres civiles*, Paris, Hachette, 1996.

22 Julia Sweig, “What Kind of War for Colombia?”, en *Foreign Affairs*, Sept.-oct. del 2002.

23 Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, “Hacia un Estado comunitario”.

24 Este es un ejercicio realizado por los autores con cifras DNP y el Ministerio de Defensa. Los cálculos incluyen los costos de la incorporación de 150.000 hombres, la conformación de 11 Brigadas Móviles, y la adquisición de 20 helicópteros Black Hawk. Son cálculos conservadores pues un incremento de ésta índole implica mucha más inversión.

se gastan. En términos relativos del año 2001, esto es destinar para los militares un 2,5% del PIB adicional al 3,3% que se destinó ese año. Aunque la cifra no es excesivamente exagerada, cabe decir que ésta sólo incluye el montaje de la estructura de ese ejército de 300.000 hombres, y no incluye su funcionamiento y operación. Es decir que ese esfuerzo del 2,5% del PIB es sólo para tener la tropa y los equipos, pero no es suficiente para ponerlos a funcionar. Si se incluyeran los costos de mantenimiento y horas de vuelo de los helicópteros y las cargas prestacionales de los soldados, para mencionar solo algunos factores, el monto sería mucho mayor. En el escenario económico y fiscal de los próximos años, resulta un esfuerzo inviable en el inmediato y mediano plazo.

Movilidad y niveles de alistamiento

La movilidad consiste en la capacidad de desplazar tropas al teatro de operaciones según las necesidades tácticas de la confrontación. La movilidad es una variable vital en la confrontación contrainsurgente. En términos del transporte aéreo, terrestre y fluvial, la pregunta es si el país cuenta con la capacidad necesaria para transportar sus tropas en el momento y las magnitudes adecuadas, teniendo en cuenta la difícil geografía nacional y la práctica del minado ejercida por las guerrillas, que dificulta los desplazamientos tácticos terrestres. La movilidad de las fuerzas puede evaluarse por un lado a través de la *cantidad* de equipos de transporte con los que cuenta una fuerza (número de camiones, lanchas, aeronaves), y por el otro lado, el *nivel de alistamiento* de estos equipos, es decir, del total de equipos con los que se cuenta, el porcentaje de ellos que está disponibles al instante para cumplir su misión.

Por las características del conflicto interno y por la topografía y extensión del territorio nacional, el análisis se concentrará en la movilidad ofrecida por equipos aerotransportados, siendo estos los que ofrecen mayor seguridad, versatilidad (acceso a sitios apartados, por ejemplo) y rapidez a las tropas. Observando las cifras de alistamiento general de la FAC, se encuentra que el nivel general de alistamiento de las aeronaves ha venido mejorando hasta presentar un nivel cercano al ideal, es decir del 70%, pues siempre deberá haber algunas aeronaves en mantenimiento preventivo, recuperativo o en una modernización mayor. Sin embargo, para el caso de los aviones Hércules C-130, principal avión de transporte masivo,²⁵ el nivel de

alistamiento es a veces irregular lo que limita la capacidad potencial que tienen las FF.MM. para desplegar sus soldados a nivel estratégico y táctico con la mayor prontitud y a los lugares más apartados.²⁶ La situación es parecida en el caso de los helicópteros de transporte, los cuales son vitales para los desembarcos tácticos en el teatro de operaciones, así como para la evacuación de heridos o el sostenimiento de la tropa con aprovisionamiento de munición e intendencia para el combate.²⁷

En este orden de ideas, tanto la de aumentar el personal de combate, recomponiendo la RCA, como la de aumentar el pie de fuerza, sólo se responde a una visión de superioridad entendida a partir de comparaciones cuantitativas sobre el número de combatientes en cada bando. Por fuera quedan consideraciones sobre la calificación del personal y las ventajas cualitativas que pueden ofrecer otras variables como la incorporación del elemento tecnológico o el poder del control del espacio aéreo, solo por citar algunas. La inquietud que se plantea, es sobre la utilidad de un gran ejército que no puede contar con la movilidad para estar en el lugar indicado, en el momento preciso.

Sostenibilidad de las operaciones

La sostenibilidad de las operaciones se refiere a la capacidad que tienen las Fuerzas para mantener una operación en un sitio específico y por un tiempo determinado. Es decir, que existan recursos que faciliten enviar alimentos al frente de guerra, adquirir combustible para las aeronaves o equipos utilizados, ofrecer un servicio de salud eficaz y rápido a los soldados, movilizar el personal y reponer la munición necesaria para el combate, entre otros. Una de las observaciones que hacen los militares con respecto a las limitaciones de este tipo de operaciones es justamente que por falta de recursos, ya sea combustible o armamento, los operativos deben

26 De las 6 aeronaves contabilizadas (hay que señalar, que recientemente los Estados Unidos entregaron un Hercules B, el cual no fue contabilizado, por no estar disponible la información) en el 2002 en promedio solo estuvieron disponibles 2.53, es decir en términos reales, solo dos.

27 Si se mira el alistamiento ponderado de helicópteros, aeronaves de transporte táctico, para el año 2002 se encuentra que el promedio es de alrededor del 29%, es decir que del total de 32 helicópteros de transporte, en promedio solo están disponibles, 9.28, es decir en realidad solo 9, algo menos de una tercera parte de la flota.

25 Un avión de este tipo puede movilizar 80 hombres armados y equipados, el nivel más alto disponible en el país.

acabarse antes de tiempo. El ejemplo de la Operación Tanatos, realizada por las FF.MM. en febrero del 2002 para retomar la zona de despeje, es tal vez el más reciente y el más diciente.²⁸

Tecnología y moral

Además de los argumentos presentados antes, se puede, finalmente, proponer una serie de temas fundamentales para pensar lo que debe ser el fortalecimiento militar. En primer lugar, la tecnología. Lejos de decir que una guerra contrainsurgente se gana con medios tecnológicos, sí es importante considerar que éstos juegan un papel clave para complementar los recursos destinados a la inteligencia humana. En el caso de la política del presidente Uribe, una pregunta es, por ejemplo, cómo se va a sistematizar y procesar la información de las “redes de cooperantes” de tal manera que el alto mando y la alta política puedan analizar y tomar decisiones acertadas. Un ejemplo exitoso de la adopción de tecnología para las operaciones es el caso de los equipos de visión nocturna, que permiten la realización de operaciones en la noche, con una ventaja clara sobre los combatientes de la guerrilla.

Y en segundo lugar se debe presentar el tema de la moral de las tropas. El hecho de haber presentado herramientas analíticas y realizado algunos análisis cuantitativos no debe sugerir que la guerra sea un asunto de números, cálculos y eficiencia. Desde Sun Tsu y luego en Clausewitz, el asunto de las “fuerzas morales” que influyen en una guerra, es aunque intangible, una variable decisiva. Otra vez, de nada serviría un gran ejército cuyos soldados tengan la “moral baja” para luchar. ¿Qué hacer? Las condiciones de vida del soldado y los incentivos que tenga para combatir dependen en parte de las políticas sectoriales sobre el bienestar de la tropa, de la calidad del mando, del liderazgo político, de la doctrina, de la medicina en campaña y, por supuesto, del apoyo de la población.

A manera de conclusión

El eje central del análisis sobre RCA se ha basado sobre un supuesto equivocado: que una RCA más eficiente es aquella que imperativamente hace énfasis en el aumento de la proporción de personal de combate en detrimento del

personal de apoyo. Esto es discutible. La recomposición de la relación combate apoyo que privilegie la asignación de personal a labores de combate no necesariamente aumenta la capacidad de combate de las FF.MM. Al contrario, paradójicamente el aumento del personal de combate sin el proporcional aumento del personal de apoyo puede reducir la capacidad de combate de las FF.MM., al disminuir su movilidad y su letalidad y por el contrario, aumentar su vulnerabilidad. La RCA ideal o eficiente es aquella que responde, de manera adecuada, al desempeño de las misiones específicas necesarias al cumplimiento de los objetivos estratégicos claros dictados por la Política de Seguridad.

Hasta ahora el énfasis y el mejoramiento de la capacidad de combate a partir del aumento del pie de fuerza se ha convertido en un fin en sí mismo, y no en un medio para alcanzar los objetivos de la política (darle la ventaja militar al Estado que propicie un acercamiento para el diálogo y la negociación final de la paz). En este sentido el crecimiento sostenido del pie de fuerza en los últimos años no se ha traducido en un giro en la correlación de fuerzas que favorezca al Estado y se ha convertido, por el contrario, en una inversión costosa, dolorosa e inefectiva para superar el conflicto.

Es indiscutible el hecho de que en un contexto de recursos limitados, y por demás escasos, los recursos humanos y económicos destinados a las labores administrativas implican una menor asignación de medios a las labores de combate propiamente dichas. Sin embargo, esto no debe ser leído como una ecuación en la que a mayor asignación a las labores de apoyo, menor eficiencia de la relación RCA. En este sentido es importante señalar que gran parte de los recursos asignados al apoyo al combate pueden (y deben) contribuir a una mayor eficiencia y efectividad del personal de combate.

Así, lo que es primordial enfatizar es que mas allá de una cifra ideal en la RCA, lo que se debe mirar con atención es el proceso de coordinación adecuada entre la parte de apoyo y la parte del combate.

Recomendaciones concretas deben ser el resultado de ejercicios más exhaustivos que éste, no obstante, nos atrevemos a señalar algunos temas que deben enriquecer el debate sobre la utilización de la relación combate-apoyo como indicador de eficiencia y como insumo para una eventual reforma del sector.

En primer lugar, los estudios más recientes sobre la RCA en los Estados Unidos han centrado sus análisis en el traslado de ciertas funciones que no sean de carácter sensible a otros sectores con mayor conocimiento y disponibilidad

28 Perspectivas recogidas por los autores en conversaciones con miembros de las FF.MM.

para realizarlas. En este campo se han hecho serias recomendaciones con el fin de recurrir con más frecuencia al modelo de “outsourcing” en temas como el de construcción de vivienda militar o el de cierto tipo de servicios de telecomunicaciones, entre otros. Incluso se ha llegado a contratar empresas privadas para el desarrollo de tareas aún más sensibles y relacionadas directamente con el frente de combate.²⁹ En pocas palabras las recomendaciones van orientadas hacia el fortalecimiento de alianzas estratégicas con proveedores privados de servicios. Según estas recomendaciones, con esto el sector defensa podría concentrarse en la actividad que mejor sabe hacer, ofrecer seguridad, y se evitaría la dispersión de esfuerzos humanos y presupuestales en otras tareas complementarias y de apoyo. No sobra anotar, sin embargo, que para un país que vive en situación de paz es más fácil y menos sensible en términos de seguridad subcontratar ciertas actividades. Por la situación particular de conflicto interno en Colombia, se presentan algunas limitaciones a este esquema de delegación de tareas, como el tema de la seguridad en el manejo de la información y la escasa experiencia de empresas y civiles en temas militares. En segundo lugar, y para terminar sería conveniente aclarar si el aumento de fuerza pública no debería concentrarse en cuerpos distintos del de las fuerzas militares, que por su naturaleza, sus características y su misión puedan representar una ventaja real y concreta en la recuperación y consolidación de la autoridad del Estado en todo el territorio. En particular nos referimos aquí al caso de la Policía, que por ser una fuerza de carácter civil y *estacionaria*, a diferencia de las Fuerzas Militares, un aumento importante del pie de fuerza no le implicaría las limitaciones de movilidad señaladas más arriba para el caso militar.

29 Durante la Guerra del Golfo Pérsico, en 1991, 1 persona sobre 50 alrededor del campo de batalla era un civil bajo contrato. En Bosnia, cinco años más tarde, esta proporción pasó a 1 sobre 10. En total, cerca de 40 empresas privadas trabajan de esta manera para el Pentágono, entre las que se encuentran DynCorp, con contratos en Colombia relacionados con la fumigación de cultivos ilícitos, MPRI o Kellogg, Brown & Root.

Bibliografía

- Binkin, Martin, y Kaufmann, William W., *US Army guard and reserve: rhetoric, realities and risks*, Washington DC, The Brookings Institution, 1989.
- Clausewitz, Carl von, *On war*, Medellín, Editorial Zeta Limitada.
- Chandler, Alfred, *Strategy and Structure*, Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1996.
- Dávila, Andrés, *El juego del poder*, Bogotá, Ediciones Uniandes-Cerec, 1998.
- Dumond, John, Brauner, Marygail, Eden, Rick, Folkeson, John R., Girardini, Kenneth J., Keyser, Donna, Pint, Ellen M., Wang, Mark, *Velocity Management, The Business Paradigm That Has Transformed U.S. Army Logistic*, en (<http://www.rand.org/publications/MR/MR1108/>).
- Echandía, Camilo, *El Conflicto Armado y las Manifestaciones de Violencia en las Regiones de Colombia*, Bogotá, Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Observatorio de Violencia, Biblioteca para la Paz, Serie: Aportes para la Paz, Tomo I, 1999.
- Echandía, Camilo, “El conflicto armado colombiano en los noventa: cambio en las estrategias y efectos económicos”, en *Colombia Internacional*, No.49-50, mayo-diciembre 2000, CEI - Universidad de los Andes.
- Escuela Superior de Guerra, *Revista Fuerzas Armadas*, Bogotá, Vol. LIX, edición 184, septiembre del 2002.
- Escuela Superior de Guerra - Universidad Javeriana, *Memorias de la conferencia internacional, “El papel de las Fuerzas Militares en una democracia en desarrollo”*, Bogotá, abril 6, 7 y 8 del 2000.
- Frederickson, George, *The Spirit of Public Administration*, San Francisco, Jossey-Bass, 1997.
- Gates, Susan M., Robbert, Albert A., *Comparing the Costs of DoD Military and Civil Service Personnel*, en (<http://www.rand.org/publications/MR/MR980/>)
- Hartley, Keith y Sandler, Todd, *The Economics of Defense*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

- Hartley, Keith y Sandler, Todd, *Handbook of Defense Economics*, New York, Elsevier Science, 1995.
- Jean, Francois y Rufin, Jean-Christophe, *Economie des guerres civiles*, Paris, Hachette, 1996.
- Jomini, Antoine Henri, *The Art of war*, London, Greenhill Books, 1986.
- Keuning, Doede y Opheij, Wilfrid, *Desburocratizar la empresa*, Barcelona, Ediciones Folio, 1994.
- Lair, Eric, "Colombia: una guerra contra los civiles", en *Colombia Internacional*, No. 49-50, mayo-diciembre 2000, CEI - Universidad de los Andes.
- Liddell Hart, B.H., *Strategy*, Second revised edition, N.Y., New American library, 1967.
- Lieber, Keir, "Grasping the technological peace", en *International Security*, vol 25, No. 1, summer, 2000.
- Mao Tse-Tung, *Quotations from chairman Mao Tse-Tung*, Peking, Foreign Languages Press, 1966.
- Ostrom, Vincent, *The Intellectual Crisis in Public Administration*, University of Alabama Press, 1973.
- Pirnie, Bruce, *Civilians and soldiers: achieving a better coordination*, en <http://www.rand.org/publications/MR/MR1026/#contents>
- Press, Daryl, "Lessons from ground combat in the gulf: the impact of training and technology", en *International Security*, vol 22, No. 2, fall, 1997.
- Rangel, Alfredo, *Colombia: guerra en el fin de siglo*, Bogotá, Tercer Mundo Editores – Facultad de Ciencias Sociales Uniandes, 1998.
- Rangel, Alfredo, *Guerra Insurgente: conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia*, Bogotá, Intermedio Editores, 2001.
- Reiter, Dan – Stam III, Allan, "Democracy and battlefield military effectiveness", en *Journal of Conflict Resolution*, vol 42, No.3, june, 1998.
- Savage, Paul, *Crisis in command. Mismanagement in the Army*, N.Y., Hill and Wang, 1979.
- Soto, Andrés – Giha, Yaneth – Riveros, Hector, "El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos", en *Revista de la CEPAL*, No.69, diciembre 1999.
- Sun Tzu, *El arte de la guerra*, Bogotá, Editorial Panamericana, marzo de 1999.
- Toffler, Alvin- Toffler Heidi, *Las guerras del futuro*, Barcelona, Plaza & Janes Editores, 1994.
- Vargas, Alejo, *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano*, Bogotá, Intermedio, 2002.
- Vargas Vergnaud, Mauricio, "La Relación Ataque-Defensa en la táctica: un modelo analítico para la confrontación militar entre el Ejército y las Farc", Tesis de politólogo, Uniandes, 2001.
- Vélez, Maria Alejandra, "FARC - ELN: evolución y expansión territorial", Bogotá, Documento CEDE 2000-08, Junio 2000, Universidad de los Andes.
- Wilson, James, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Harper Collins Publishers, 1989.