



Revista de Estudios Sociales

ISSN: 0123-885X

res@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Rangel Suarez, Alfredo  
Nuestra guerra y otras guerras  
Revista de Estudios Sociales, núm. 2, diciembre, 1998  
Universidad de Los Andes  
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81511299026>

- 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

### 1. Encuadre teórico

En el presente artículo realizaremos una revisión comparada del conflicto armado en Colombia tomando como puntos de referencia los conflictos armados que se desarrollaron en Malasia entre 1945 y 1960, conocido como La Emergencia Malaya, El Salvador entre 1980 y 1991, Filipinas entre 1946 y 1955, llamada la Rebelión Huk, y Perú entre 1980 y 1992. El propósito es ampliar el enfoque con el que se ha visto hasta ahora el conflicto en Colombia para indagar nuevos elementos de comprensión sobre su naturaleza, su dinámica y las perspectivas de solución, a la luz de esas cuatro experiencias internacionales.

Para este efecto, tomaremos como guía metodológica de análisis la sugerida por Max G. Manwaring, Robert M. Herrick y David Bradford<sup>1</sup>. Estos autores plantean, retomando a Karl von Clausewitz, que siendo la guerra la continuación de la política por otros medios, la destrucción de la fuerza militar del oponente, o de sus medios para hacer la guerra, es el objetivo de la política y la violencia militar es para ello una importante herramienta. Sin embargo, el mismo Clausewitz proporciona dos argumentos que cualifican y matizan tal aseveración. El primero, que la violencia militar es necesaria cuando las condiciones o cambios que un actor político busca lograr no son obtenibles a través de medios políticos, económicos o psicológicos. El segundo, que los métodos sico-políticos pueden mejorar grandemente las posibilidades de obtener los resultados buscados y conformar una ruta más corta que la destrucción física de la oposición armada. Así, el esfuerzo político-militar puede ser una potente combinación de vías y medios para controlar y resolver un conflicto<sup>2</sup>.

Para Clausewitz existe una trinidad de elementos que son intrínsecos a toda guerra: el objetivo político, la

pasión popular y los instrumentos operacionales. El éxito de los instrumentos operacionales en una guerra depende de los otros dos elementos de la trinidad. El primer elemento es la credibilidad de los objetivos políticos y la resultante motivación política, psicológica y moral que ellos provoquen en la sociedad. El segundo elemento, éste es, la disposición o buena voluntad del pueblo para resistir los sacrificios necesarios para lograr una conclusión exitosa del conflicto, está estrechamente relacionado con el primero<sup>3</sup>. Dentro de este contexto, los autores mencionados combinan los dos primeros elementos de la trinidad de Clausewitz. Primero, que un gobierno necesita establecer los objetivos apropiados y la organización necesaria para encarar el conflicto; estos objetivos tendrían una \*■ importante relación con la disposición de la población para resistir el esfuerzo. Después de esto, las propuestas sobre los instrumentos operacionales pueden ser considerados. El gobierno debe crear la organización de inteligencia necesaria para comprender el problema e implementar el esfuerzo requerido para ocuparse del mismo. El gobierno debe fomentar la capacidad militar y policial requerida para conseguir los fines políticos del conflicto.

El resultado final es función directa de la combinación de los tres elementos. Si uno falla, los otros dos no funcionarán. El que logre el menor desarrollo rebajará el resultado de los otros dos, por lo cual debe lograrse un balance adecuado de todos los elementos involucrados.

El primer riesgo para un gobierno es no tener claros los objetivos de corto y largo plazo, no definir previamente la visión de una situación de "fin de juego", no proveerse de la ayuda externa consistente y apropiada, y no conseguir en su interior la unidad de propósitos. Si todo esto ocurre, la opinión no sabrá qué hace su gobierno ni por qué lo hace. O lo sabrá, pero no estará convencida del valor y la necesidad de hacerlo. En ambos casos el manejo del conflicto por parte del gobierno carecerá del necesario apoyo popular y terminará en un fracaso político.

Para Max Manwaring et. al., la experiencia indica que los principales componentes del primer postulado, es decir, establecer los objetivos y la organización adecuada, incluiría: 1) un cuidadoso análisis del medio y de sus amenazas; 2) identificación de los centros de gravedad primarios y secundarios del conflicto, con su debida

\*Economista y Político. Este trabajo es parte del estudio, "Análisis de la Experiencia internacional para la solución del conflicto armado en Colombia" realizado por el autor con la colaboración de Carina Peña y Felipe Botero, y con el auspicio del Magister de Ciencia Política de la Universidad de los Andes y Colciencias.

<sup>1</sup>Max G. Manwaring, et al., "Strategy for Conflict Control: An Object Suspended between three Political-military Magnats", en, Manwaring, Max G. (Editor), Gray Area Phenomena, Confronting the New Disorder, Boulder, San Francisco, Oxford, Westview Press, 1993, págs. 130 y ss.

<sup>2</sup>Karl von Clausewitz, On War, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1976, pág. 95.

priorización, además de la capacidad necesaria para reexaminarlos y cambiarlos periódicamente; 3)

determinación de los objetivos que generan el apoyo voluntario de la población para un conflicto de largo plazo; 4) organizar interna y externamente la unidad de esfuerzo<sup>4</sup>.

El primer y más comprensivo paso de un gobierno para controlar un conflicto armado interno es la plena consideración de toda la situación y la valoración de las más importantes amenazas implícitas en ella. En lugar de debatir separadamente cada crisis a medida que ocurre, se debe establecer la clase de guerra en la cual se está embarcado; no equivocarse en ésto, ni intentar reducirla a algo que es ajeno a su naturaleza.

La lucha entre el Estado y la insurgencia es siempre por la legitimidad política, ésto es, por el derecho moral a gobernar a la sociedad. Una acción contrainsurgente que falle en entender este principio básico y responda sólo a la fuerza militar del adversario, fracasará con seguridad. Se debe tener en cuenta siempre lo que Michael Howard llama las olvidadas dimensiones sociales de la guerra, subrayando que si esta faceta del conflicto no es conducida con destreza y con base en un análisis realista de la situación de legitimidad moral, ninguna cantidad de capacidad operativa, apoyo logístico o ventaja tecnológica podrá ayudar<sup>5</sup>.

Para un Estado, la amenaza que permite el desarrollo, crecimiento y éxito de la insurgencia es su libertad de acción permanente. Generalmente, la insurgencia intenta mantener esta libertad de acción a través ámbitos de seguridad apropiados, estableciéndose en áreas remotas, consolidando santuarios con rutas múltiples y secretas, desarrollando infraestructuras clandestinas de apoyo.

En la trinidad de Clawsewitz está claramente reflejado el hecho de que el principal centro de gravedad de cualquier conflicto es la población del país. Para este teórico de la guerra, la población es la fuente primaria de la fuerza física, psicológica y moral de una nación-Estado, y es el centro del que depende todo poder y capacidad de movilización. Como consecuencia, lo más importante de cualquier conflicto es la legitimidad, o el derecho moral a gobernar. Así, el primer objetivo de un gobierno debe ser proteger, mantener y ampliar su derecho a gobernar.

Para nuestros autores, los conflictos modernos son

multifacéticos, no unidimensionales. Todo conflicto tiene dimensiones políticas, morales, económicas y psicológicas, independiente de dónde y cuándo tenga lugar. Al final, cada dimensión es un escenario de guerra, de disputa entre las partes, o al interior de cada una de ellas: hay una guerra moral por la legitimidad; hay una guerra burocrática por la unidad de esfuerzo; hay una guerra de propaganda e información por las mentes y los corazones de la población y por mantener los apoyos de los aliados externos; hay una guerra más física dirigida a eliminar o a desacreditar a sus líderes y hay una lucha por crear un ambiente favorable con el cual el gobierno pueda trabajar por el bienestar de la población<sup>6</sup>.

Cada faceta de un conflicto tiene su correspondiente amenaza y centro de gravedad. El problema básico es poder reevaluar constantemente la amenaza principal y establecer el apropiado orden de prioridad de las otras. El siguiente problema es desarrollar la capacidad para aplicar a largo plazo los recursos políticos, morales, psicológicos y económicos, contra los varios centros de gravedad que una guerra insurgente genera.

Es contra esos centros de gravedad que se deben dirigir los esfuerzos, no para tomar la vía fácil, sino para buscar constantemente el centro de poder del adversario, para atreverse a obtener logros en todos los terrenos, para derrotar realmente al adversario. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el éxito en una dimensión no garantiza el éxito definitivo en el conjunto del conflicto. La idea de los conflictos como fenómenos multidimensionales debe ser seriamente considerada. El problema es crear la habilidad para ser flexibles y considerar la confrontación como un todo. La habilidad para reaccionar apropiadamente al cambio de las circunstancias políticas, psicológicas y militares es la clave para sobrevivir.

En relación con los objetivos, en una confrontación irregular cada acción debe estar dirigida hacia un objetivo claramente definido, decisivo y alcanzable. Se debe recordar que en cualquier tipo de guerra, la contribución de la fuerza militar para conseguir las metas estratégicas no es necesariamente directa. Es decir, las operaciones militares apoyan las acciones políticas que establecen las condiciones bajo las cuales el principal objetivo estratégico debe ser alcanzado.

De otro lado, el éxito en cualquier tipo de guerra está directamente relacionado con la capacidad del gobierno para determinar, organizar y articular los

<sup>4</sup> Ibid., pág. 131.

<sup>5</sup> Michael Howard, "The Forgotten Dimensions of Strategy", en *The Causes of War*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1983. Citado en Maxwaring et al., Op. cit., pág. 132.

Ibid., pág. 134

objetivos políticos apropiados. Si no existe un mecanismo institucional para llevar a cabo la unificación de funciones y tareas, ese mecanismo debe ser creado. De otra forma, no se puede lograr la unidad de esfuerzo para resolver la miríada de problemas políticos y militares que conlleva una confrontación moderna.

Los líderes políticos y militares deben considerar cómo sus acciones contribuyen al logro de los objetivos comunes y a alcanzar la visión del "estado final del conflicto". También deben integrar sus esfuerzos para ganar las ventajas de la acción coordinada. Cuando los conflictos tienen un alto componente internacional, los líderes nacionales deben tener en cuenta cómo sus acciones pueden ser percibidas por miembros de la comunidad internacional que podrían ser involucrados.

No obstante la validez de la aplicación de estos planteamientos a la política pública que desde el Estado se diseña y ejecuta para contener una amenaza insurgente, es necesario considerar, sin embargo, que como en todo conflicto existen por lo menos dos partes, en una gran medida el desarrollo de una confrontación es el resultado de la integración de las acciones, los movimientos y las estrategias de todas las partes. En este sentido, se debe tener en cuenta que los factores señalados anteriormente como claves para que un Estado confronte con éxito una amenaza insurgente, también tienen aplicación válida desde el punto de vista de los grupos guerrilleros. Es decir, que la claridad de objetivos, el apoyo popular y la eficacia de los instrumentos operacionales también son elementos definitivos para la suerte de los grupos insurgentes.

Por esta razón, es imprescindible realizar un análisis de la situación de la insurgencia en relación con esos factores y de las estrategias que ella adopta para conseguir resultados en cada uno de ellos. La interacción de las estrategias del Estado y de sus oponentes en el plano de *la política* y de *la acción militar es la resultante* que determina la dinámica del conflicto y la suerte de su resolución. En este sentido, como lo afirma Byrne, "**el diseño y el desarrollo de las estrategias adecuadas en los momentos adecuados, es lo que determina la viabilidad de una revolución**", pero también, agregamos, las posibilidades de éxito de una política estatal contrainsurgente<sup>7</sup>.

Los conflictos armados internos estallan debido a una gran suma agregada de condiciones económicas,

políticas, sociales e internacionales incubadas durante mucho tiempo, que no dan paso a fórmulas económicas y sociales que alivien las deterioradas condiciones de la población; la represión política y la exclusión de las fuerzas emergentes, también son factores que casi siempre se suman a esta situación.

Pero es necesario señalar en este punto que, aun cuando la existencia de determinadas condiciones sociales, políticas, económicas e internacionales son necesarias para el surgimiento de un conflicto armado, ellas por sí solas no son suficientes para que se desate un conflicto revolucionario que intente retar al régimen imperante. En el enfoque que Byrne utiliza para estudiar los procesos de insurrección, el factor más importante, la condición suficiente, para que se produzca un desenlace revolucionario en una coyuntura crítica, es el factor humano. Y este factor humano se plasma en estrategias. Las estrategias sólo se producen por acción de la voluntad de los individuos ya que la mera existencia de unas condiciones específicas, por propicias que sean, no las producen<sup>8</sup>. Por esto, los estudios de la revolución y de la contrainsurgencia no deben dejar de lado la importancia de las decisiones clave, de las estrategias, tanto de los insurgentes como de los regímenes en cuestión, que pueden ser críticas para el éxito o el fracaso de las revoluciones.

En nuestro análisis comparativo vamos a tratar de comprobar las siguientes hipótesis: a) que en los casos de los conflictos analizados, la vía de la resolución se abrió cuando el Estado, previa comprensión cabal de la naturaleza y la dinámica de la confrontación, definió claramente sus objetivos, ganó el apoyo popular y adecuó sus instrumentos operacionales para con sus propias estrategias confrontar las estrategias de la insurgencia, b) que el conflicto en Colombia no ha podido entrar por la vía de la solución debido a que el Estado no ha definido con claridad sus *propósitos*, no ha ganado el *apoyo* popular para la terminación de la guerra, y sus instrumentos operacionales son inadecuados y c) que por estas últimas circunstancias el Estado no ha podido contener el desarrollo de unos grupos guerrilleros que, a diferencia de aquel, sí tienen objetivos claros de mediano y largo plazo y estrategias para lograrlos; han sabido concitar en muchas regiones del país el apoyo popular y han desarrollado unos instrumentos operacionales muy efectivos.

<sup>7</sup> Hugh Byrne, *El Salvador's Civil War, A Study of Revolution*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1996, pág. 14.

<sup>8</sup> *Ibid.*

## 2. La Trinidad y los cuatro casos

En los cuatro casos de guerras insurgentes analizados, El Salvador, Perú, Filipinas y Malasia, se pueden detectar dos fases de desarrollo del respectivo conflicto, claramente diferenciadas: una primera fase, más o menos larga, según el país, en la que el Estado se ve sorprendido por el surgimiento del problema insurgente; y una segunda fase en la que el Estado logra articular una respuesta comprensiva para neutralizar la amenaza insurgente y, a la postre, resolver el problema. Durante la primera fase es muy frecuente que la falta de comprensión del conflicto y lo inesperado de sus expresiones violentas lleven a los estados a desestimar su potencial de amenaza y a estimar que unas pocas medidas de fuerza, de variable alcance, bastarían para remediarlo. La descalificación del adversario es el corolario más frecuente. Esta situación, acompañada de un uso frecuentemente unilateral y desproporcionado de la fuerza contra la población que aparece como apoyo supuesto o real de los grupos insurgentes, desemboca en una intensificación de los conflictos, pero ya con un nivel superior de base social de las guerrillas. Esta última circunstancia es ocasionada por la percepción generalizada entre sectores de la población de que el Estado es una amenaza mayor, por su uso indiscriminado de la fuerza, que los propios grupos guerrilleros, los cuales, incluso, empiezan a ser vistos como un instrumento de defensa o de resguardo frente a las fuerzas gubernamentales.

Posteriormente, durante la segunda fase, el Estado cambia de actitud. El fracaso de las medidas y las políticas aplicadas durante la primera fase, aunado al crecimiento inusitado o al desbordamiento de la insurgencia, lo obliga a reconsiderar el tratamiento que hasta el momento se le venía dando al problema. Se reconoce la verdadera naturaleza y la complejidad de la amenaza insurgente, y la necesidad de ampliar el espectro de las dimensiones de la acción gubernamental. Se logra una comprensión de las estrategias del adversario del Estado y en función de ellas se estructuran respuestas que buscan la prevalencia del gobierno en el campo político y militar. Finalmente, aun cuando el pulso entre el Estado y la insurgencia puede continuar por un largo período, se abre paso la solución del conflicto, bien sea por la vía de la negociación política, o por el camino de la reducción de la fuerza militar de los competidores del Estado, una vez se han mermado de manera suficiente sus apoyos políticos.

La primera fase mencionada tuvo desarrollos muy diferentes en cada uno de los conflictos aquí analizados. La insurgencia surge al amparo de un cambio súbito de las circunstancias internacionales que ocasionan un efecto inesperado en el interior del país, cambio que es aprovechado por los núcleos insurgentes para establecer las primeras bases de sus

proyectos políticos y militares. Tales fueron los casos de Malasia y Filipinas, en donde el fin de la Segunda Guerra Mundial y de la ocupación japonesa ocasionó una situación temporal de desorden y de vacío de poder que fue utilizado por la futura dirigencia guerrillera para sorprender y aventajar temporalmente a un Estado cuya principal prioridad era retomar las riendas del gobierno y encauzar el orden social y económico alterado por el conflicto bélico internacional. En el caso de El Salvador, el conflicto tiene su punto de arranque en un deterioro crítico de las condiciones de vida de amplios sectores de la población campesina que coincide con la percepción de una situación de agotamiento y sin salida de un régimen político elitista y excluyente, bajo cuya égida se veía poco menos que imposible encontrar una solución a la crisis estructural del país<sup>9</sup>. Adicionalmente, a esta situación se sumó una coyuntura internacional y regional muy específica e inesperada como fue la victoria del sandinismo en la vecina Nicaragua. Esta conjunción de factores proporcionó al surgimiento del proyecto insurgente una fuerza y una velocidad inusitadas, que sumado a la grave crisis interna del régimen, llevó a que en muy poco tiempo la guerrilla pusiera en jaque al Estado salvadoreño<sup>10</sup>.

En Perú, a diferencia de otros casos, los factores subjetivos parecen tener un mayor peso en el surgimiento de la insurgencia, que la coyuntura económica y política por la que atravesaba la nación. De hecho, es más bien paradójico que el inicio de las acciones armadas de Sendero Luminoso coincida con un proceso de transición política en el país, marcado por el final de una era de regímenes militares y el inicio del camino de consolidación de la democracia parlamentaria<sup>11</sup>. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que frente al fracaso relativo del reformismo de los regímenes militares

<sup>9</sup> *Ibid.*, pag. 17

<sup>10</sup> Raúl Benítez, "El Salvador 1980-1990. Guerra, Política y Perspectiva", en El Salvador: el Proceso de Democratización. CIÑAS, diciembre 1990, pág. 79.

<sup>11</sup> Carlos Basombrío Iglesias, La Paz: Valor y Precio, Lima IDL, 1996, pág. 156.

anteriores -sobre todo el del general Velasco-, las expectativas frente a la democracia eran muy grandes y no guardaban proporción con el deterioro relativo de la situación económica, sobre todo en la región de Ayacucho, sitio de origen de Sendero Luminoso. La sensación de estarse quedando atrás del desarrollo del resto del país y de ser víctimas de un excesivo centralismo y sujeción al centro del poder nacional, contribuiría a inducir a un sector de la clase media ayacuchana a optar por la vía extrema de las armas.

Ante el surgimiento de la insurgencia, en esta primera fase la respuesta de los Estados fue muy desigual, en función de sus posibilidades, pero comúnmente incomprensiva. En Perú, el Estado partió de una gran ignorancia sobre la capacidad bélica de Sendero Luminoso, de la subestimación de sus posibilidades de inserción y de movilización de las masas campesinas y, en general, de la naturaleza de sus demandas. Esto llevó a considerar que Sendero Luminoso era un problema menor y que por tal razón se le podría tratar prácticamente como un asunto de policía. El trabajo de proselitismo político desarrollado por los senderistas resultó muy efectivo y atrajeron a su causa a sectores significativos de la población campesina que habían vivido por muchos años encerrados en sí mismos y donde se habían generado actitudes de rechazo hacia el Estado central, al que veían como un ente extraño e indeseable. Los asaltos que realiza Sendero Luminoso a los puestos de Policía fueron vistos con buenos ojos por estos campesinos, quienes agradecían a los insurrectos el castigo a personas que veían como indeseables en la zona, como abigeos, adúlteros y viciosos. El eje inicial de su acción fue la zona rural de Ayacucho, sobre todo en sus partes altas, las más pobres y abandonadas del Perú; allí los militantes senderistas, que hablaban el quechua, lengua predominante entre la población campesina, consiguieron que la organización creciera y se fortaleciera<sup>12</sup>.

Sendero Luminoso se transformó en una verdadera autoridad en aquellas regiones donde la presencia del Estado era mínima. El Ejército, recién retirado del poder, era renuente a comprometerse en acciones contraguerrilla; además, Sendero Luminoso lo eludía y se concentró en ataques contra la Policía, que fue retirada de muchos poblados, por lo que se reforzó la presencia de la guerrilla en ellos<sup>13</sup>.

Unos dos años después del inicio de las acciones de Sendero, la respuesta del Estado fue brutal. En un comienzo con tropas de la Armada y luego con el Ejército, las violaciones a los derechos humanos se hicieron masivas: cerca de tres mil desaparecidos durante la década de los ochenta<sup>14</sup>. Esta situación produjo entre la población rural un rechazo a las Fuerzas Armadas y una tolerancia hacia Sendero Luminoso, al que apreciaban como un mal menor, comparado con la brutalidad de la fuerza pública.

En el caso de El Salvador, el movimiento insurgente, luego de su unificación en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN, logró desde el comienzo un crecimiento vertiginoso. En pocos meses zonas estratégicas del país se volvieron bastiones rebeldes<sup>15</sup>. Rápidamente las columnas guerrilleras llegaron a tener hasta mil quinientos hombres, en vista de lo cual el Ejército, sorprendido y abrumado, se replegó a sus cuarteles<sup>16</sup>. La lentitud e incapacidad para responder al desafío de los rebeldes les dio a estos últimos el espacio y el tiempo suficientes para consolidarse. La división al interior de la dirigencia política y entre la cúpula militar se reflejó en la sucesión de juntas cívico-militares que por su incoherencia y falta de visión unificada del problema no lograron una respuesta rápida a la amenaza insurgente. Tampoco contaban con un ejército capacitado para hacerlo, pues su oficialidad estaba entrenada para realizar acciones tradicionales de un ejército regular, para efectuar maniobras con movilizaciones masivas de soldados y para librar guerras de posiciones<sup>17</sup>.

La falta de resultados contrainsurgentes fue compensada con una escalada de guerra sucia contra los dirigentes de las organizaciones populares y contra la población en general, por parte de las fuerzas militares y grupos de paramilitares amparados por los sectores más conservadores de aquellas. Las reformas políticas se aplazaron y las elecciones se pospusieron. La guerra sucia se desató. Entre 1980 y 1981 creció la cantidad de víctimas de la represión masiva y se calcula en sesenta mil el número de muertos en esos dos años y en trescientos mil los refugiados<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, pág. 219.

<sup>15</sup> José Ángel Moroni Bracamonti y David E. Spencer, *Strategy and Tactics of El Salvador FMLN Guerrillas. Last Battle of the Cold War*, Westport Connecticut, Praeger Blueprint for Future Conflicts, 1995, pág. 4.

yss.

<sup>16</sup> Raúl Sohr, *Centroamérica en Guerra*, México, Alianza Editorial, 1988,

pág. 100.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, pág. 102.

<sup>18</sup> Daniel Peryra, *Del Moncada...*, pág. 206.

<sup>12</sup> Gustavo Gorriti, "Sendero, Historia de la Guerra Milenaria en el Perú", en Daniel Pereyra, *Del Moncada a Chiapas, Historia de la Lucha Armada en América Latina*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 1994, pág. 217.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, pág. 218.

El caso de Filipinas también es aleccionador. Lo que marcó el inicio de la insurgencia huk fue la represión desatada contra el movimiento campesino una vez terminada la ocupación japonesa, así como el cierre de los espacios democráticos para los representantes de esos movimientos que habían sido elegidos como miembros del Parlamento en 1946. Una verdadera campaña de terror se apoderó del país, en la que participaron las fuerzas armadas y grupos paramilitares organizados por los gobernadores provinciales. Esta bárbara represión volcó el apoyo de la población hacia los huk<sup>19</sup>. El gobierno estimó equivocadamente que la erradicación del movimiento huk era una cuestión que se podía resolver en unos pocos meses de represión sin límites, que incluía el asesinato de sus líderes y el encarcelamiento masivo de sus principales apoyos. Era prácticamente una cuestión de policía<sup>20</sup>.

Pero los huk luchaban por su reconocimiento como sector político, por la reforma agraria y por la reforma gubernamental, y por eso se enfrentaron con las armas contra la represión. La violencia y la represión oficiales y la falta de legitimidad de los gobiernos de esos años, elegidos mediante procesos electorales inocultablemente fraudulentos, eran razones que avalaban al movimiento huk. La intransigencia y la brutalidad gubernamentales hicieron posible que los huk se fortalecieran para posteriormente amenazar de manera mucho más crítica al régimen filipino<sup>21</sup>.

En Malasia, los insurgentes lograron conformar durante la ocupación japonesa un poderoso ejército y tomar una zona bajo control guerrillero. En el momento en que el gobierno declaró el Estado de Emergencia, luego de los intentos frustrados de los rebeldes para provocar una insurrección urbana y derrocar al gobierno, éste no tenía una evaluación objetiva de la fuerza real de las guerrillas ni de su apoyo entre la comunidad china. Las primeras medidas del Estado de Emergencia parecían más adecuadas para controlar los brotes de delincuencia organizada que en forma de bandas criminales aprovechaban el desorden de la postguerra, que para confrontar la amenaza político militar que representaba la insurgencia.

La falta de distinción por parte del gobierno entre la naturaleza de los grupos insurgentes y la de aquellos grupos de maleantes, contribuyó a confundir y a desinformar a la población<sup>22</sup>. La coerción del Estado fue utilizada de manera indiscriminada, al amparo de una legislación muy dura que permitía el allanamiento de viviendas, la toma de poblaciones, las detenciones masivas y el destierro y, en general, un control muy estricto de la población. Al inicio del conflicto, las fuerzas militares no estaban preparadas para una lucha contra la guerrilla. Sus formas de operar eran muy convencionales, basadas en ataques masivos que eran previamente detectados por la guerrilla para eludirlos. La policía estaba muy permeada por la corrupción, a cuyo amparo florecía el crimen organizado.

En la segunda fase del desarrollo de la confrontación es común encontrar una mayor comprensión por parte del Estado de la verdadera naturaleza del conflicto, lo cual le hace posible definir una política general de contrainsurgencia, que incluye: unos objetivos claros, apoyo popular y adecuación de sus instrumentos operacionales.

En el caso de Filipinas, el conflicto cambia su dinámica cuando el Estado, a través de su Secretario de Defensa, Ramón de Magsaysay, comprende que la necesidad más urgente es construir una base política que apoye su lucha, pues sin esa base el ejército filipino seguiría siendo un modelo ejemplar de aplicación de la doctrina militar, pero continuaría perdiendo la guerra. Sobre todo en ese momento cuando el ejército rebelde integrado por cerca de quince mil efectivos hacía retroceder a las fuerzas armadas, entrenadas por los Estados Unidos<sup>23</sup>.

En menos de dos años, el Estado logró someter a los huks, no como resultado de una acción decisiva en el campo de batalla, sino de una estrategia que combinaba la promesa de una reforma política y económica, la realización de elaborados trabajos de inteligencia y la aplicación de operativos de guerra psicológica<sup>24</sup>.

Una vez asegurada una base política era posible montar una campaña popular, imaginativa y audaz en

<sup>19</sup> Lawrence M. Major Greenberg, *The Hukbalahap Insurrection: A Case Study of a successful Anti insurgency Operation in the Philippines 1946-1955*, Washington D.C., Analysis Branch. U. S. Army Center of Military History, July 1986, pág. 145.

<sup>20</sup> Benedict Kervliet, *The Huk Rebellion. A Study of Peasant Revolt in the Philippines*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1977, pág. 38.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Richard Clutterbuck, *The Long Long War. The Emergency in Malaya 1948-1960*, London, Casell, 1967, pág. 58.

<sup>23</sup> Edward Geary Lansdale, *In the Midst of Wars. An American's Mission to Southeast Asia*, New York, Harper&Row Publishers, 1972, pág. 75.

<sup>24</sup> Walden Bello, "Guerra de Baja Intensidad en Filipinas: Campo Experimental de la Contrainsurgencia", en Michael T. Klare y Peter Kornbluh (coords.), *Contrainsurgencia, Proinsurgencia y antiterrorismo en los 80, El Arte de la Guerra de Baja Intensidad*, México, Grijalbo-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990, pág. 209.

contra de la guerrilla huk. El propósito de Magsaysay y de Lansdale, quien trabajó estrechamente con aquel, era invertir la relación de términos en que se había planteado hasta ese momento la confrontación, es decir, de los militares defendiendo unas instituciones civiles corruptas, y estableciendo, en cambio, un gobierno de origen legítimo, por encima de sospechas de corrupción y realmente preocupado por ofrecer soluciones a los problemas de la población. Este nuevo gobierno funcionaría como escudo político para la acción militar de unas fuerzas armadas que deberían organizarse y perfeccionar sus formas de actuación.

Los dos pilares de la nueva estrategia fueron la realización de unas elecciones libres y limpias, diferentes de las que hasta entonces se habían realizado, y el anuncio e inicio de un programa de donación de tierras. Lo primero se realizó con la participación activa de las fuerzas militares, lo cual le renovó su imagen que hasta ese momento era de defensores de la corrupción y la ilegitimidad. Lo segundo se dirigió específicamente hacia los rebeldes huks. Una audaz guerra psicológica y propagandística, basada en la difusión de la creencia de que los insurrectos estaban abandonando la lucha armada a cambio de tierras, y la promoción de una nueva imagen del ejército como defensor del proceso democrático, en contra de los políticos corruptos, erosionó el apoyo que las guerrillas tenían entre los campesinos<sup>25</sup>.

En realidad no hubo una reforma agraria. Sólo unos cinco mil huks y sus familias se beneficiaron de ese programa gubernamental, número muy precario si se tiene en cuenta que la base social de los insurrectos se estimaba en un millón de personas. Según David Sturterant **"el movimiento huk no fue derrotado por las reformas, sino por las promesas de efectuar reformas. Con eso bastó"**<sup>26</sup>

Pero aun cuando la acción política fue la parte fundamental, esto no significa que la acción militar no hubiera contribuido de manera significativa a la *derrota* de la insurrección huk. La combinación de las labores de inteligencia con operativos eficaces fue definitiva. Con base en una agresiva contratación de informantes, uso de desertores e infiltración en las filas adversarias se obtuvo una información muy valiosa para desarticular los últimos reductos de un movimiento insurgente desmoralizado y en proceso de dispersión.

Los operativos se realizaron mediante el despliegue de pequeñas unidades de asalto que combatían y derrotaban a la guerrilla en su propio terreno<sup>27</sup>. Estas pequeñas unidades tácticas pertenecían a batallones autosuficientes para el combate, con una gran movilidad y flexibilidad, con

unidades muy especializadas y con muy buen equipo de operaciones.

En el caso de Malasia, la centralización de la planeación estratégica de la política contrainsurgente y de la responsabilidad de su ejecución en una sola persona, el General Sir Gerald Templer, marcó el comienzo de la inflexión en la dinámica de la confrontación<sup>28</sup>. Era Templer un convencido de que librar una guerra y conducir civilmente a una nación eran asuntos íntimamente relacionados; además, en las condiciones de Malasia, su visión era que la derrota de la insurgencia era solo una parte del proceso de conducir civilmente a un nuevo país hacia la independencia. El objetivo final estaba claramente definido.

El propósito de su estrategia conocida como de "mentes y corazones" era aislar a la guerrilla de la población para hacer más eficiente la tarea de las fuerzas de seguridad. La separación de la insurgencia de la población se había empezado a lograr antes del inicio de; la gestión de Templer con la puesta en marcha del programa de aldeas nuevas, que constituía un reasentamiento forzado y masivo de la población. Luego de estos actos de fuerza, Templer buscó persuadir a la población de la conveniencia de apoyar al gobierno, pues este podría brindarles mayor seguridad y mejores condiciones de vida que las que podrían ofrecer los grupos guerrilleros. A las comunidades que se asentaban en las villas el gobierno las dotó de manera preferencial de servicios públicos, las protegió de ataques insurgentes y, en algunos casos, les brindó la posibilidad de elegir a sus propios gobernantes locales.

La estrategia también estaba complementada con la reorganización, el reentrenamiento y la expansión de las fuerzas militares. El ejército y la policía empezaron a coordinar estrechamente sus tareas, bajo la responsabilidad y la orientación del poder civil, a todos los niveles. La policía se especializó primero en la defensa estática de las nuevas villas y se reentrenó para darle un trato distinto a la población, menos represivo, más considerado y cooperativo; posteriormente, algunos

25 Ibid., pág. 210.

26 Ibid., pág. 210.

27 Ibid., pág. 211.

28 Richard Stubbs, *Hearts and Minds in Guerrilla Warfare. The Malayan Emergency 1948-1960*, Singapore, Oxford University Press, 1989, pág. 155.

grupos de la policía se convertirían en cuerpos de mucha capacidad para combatir en la selva. El ejército se reestructuró y conformó pequeñas patrullas que, con base en una información de inteligencia muy fidedigna y oportuna, hostigaba, emboscaba y disminuía a la guerrilla, manteniendo una ofensiva permanente y colocando a los insurrectos en actitud defensiva. Una brigada especial de la policía se concentró en controlar los flujos de alimentos y de provisiones para la guerrilla.

La confrontación del Estado peruano a la amenaza de Sendero Luminoso llegó a una fase comprensiva luego de pasar por la guerra sucia y la represión indiscriminada, que fueron nefastas para ganar la población, y por una etapa de empantanamiento, durante la presidencia de Alan García, que centró el esfuerzo en corregir, evitar y castigar los desafueros de la fuerza pública, pero sin definir una estrategia integral que incluyera los aspectos militares y no militares de la confrontación.

A los militares el poder civil les dijo claramente qué era lo que no deberían hacer -las violaciones de los derechos humanos-, pero no recibió del mismo las directrices indispensables para definir la dirección estratégica de sus acciones. Esto ocasionó un gran desconcierto en las filas y el señalamiento de la irresponsabilidad de la clase política y de los sucesivos gobiernos por no decidirse a aplicar una estrategia integral contra la guerrilla.

Fue el propio Ejército el que en 1989 por primera vez caracterizó acertadamente las organizaciones insurgentes que él mismo combatía, analizó sus estrategias y su modo de operar, e identificó sus deficiencias y sus puntos débiles. Dejó claramente establecido que lo que estaba en disputa era el apoyo de la población y que para eso se necesitaba abordar simultáneamente los campos político, económico, sicosocial y militar. También señaló que los elementos clave eran la acción integral, la dirección y el planeamiento centralizado y la ejecución descentralizada<sup>29</sup>.

En el caso peruano, la iniciativa que no tuvo el poder civil para definir la estrategia contrainsurgente, la suplió el Ejército, reservándose a sí mismo un papel preponderante, que, posteriormente, cuando el presidente Fujimori asumió como propia su estrategia, otorgó a las fuerzas armadas una influencia política sobredimensionada en el gobierno<sup>30</sup>.

En la estrategia peruana cabe resaltar la reestructuración del dispositivo del Ejército que solucionó las rigideces y le dio más fluidez a su accionar al condicionar el despliegue de su fuerza a las necesidades de la lucha contrainsurgente, mediante la conformación de Frentes Contra subversivos, y no a las divisiones político administrativas del Estado peruano. También fue muy importante la organización de un sistema de inteligencia que articulaba y aprovechaba la información militar y no militar del Estado evitando la duplicidad de esfuerzos y la dispersión, al tiempo que proveía al gobierno la información más valiosa para la definición de sus políticas y la ejecución de acciones contrainsurgentes.

Otro elemento trascendental fue la conformación de un mando único político-militar que, presidido por el mismo Fujimori, debería estar conformado por civiles y militares. Esta instancia se llamó Comando Unificado de Pacificación y, en teoría, se encargaría de asegurar la participación de todos los sectores de la ciudadanía en la pacificación nacional; sin embargo, el poder real de decisión se concentró en el Comando Operativo para el Frente Interno, COFI, conformado por los jefes militares de las regiones y que excluyó a todos los otros sectores del Estado<sup>31</sup>.

Otra medida que contribuyó a lograr la unidad de esfuerzo fue la modificación de la legislación que establecía que la duración de los comandantes de las fuerzas militares era de un año. Se decidió que la permanencia en el desempeño en estos importantes cargos fuera determinado por el Presidente de la República, garantizando la indispensable continuidad del mando militar en la guerra interna.

Y, sin lugar a dudas, un rasgo singular de la confrontación armada en Perú fue la organización y el apoyo que le dio el Estado a la autodefensa campesina, conocida como "rondas campesinas", en las regiones donde Sendero Luminoso hacía más presión. El Estado organizó, armó y entrenó a estos grupos que en muchas regiones enfrentaron con éxito a las guerrillas, grupos vinculados a una larga tradición indígena y sujetos a control de las mismas comunidades que les daban origen, lo cual, ciertamente, evitó su desbordamiento.

En El Salvador, tal vez por su importancia estratégica, realizada por la victoria reciente de los Sandinistas en la vecina Nicaragua, casi al inicio del conflicto armado, Estados Unidos conformó una comisión de expertos que entregó una serie de recomendaciones en un documento

<sup>29</sup>Carlos Tapia, *Las Fuerzas Armadas y Sendero Luminoso, Dos Estrategias y un Final*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1997, pág. 45.

<sup>30</sup>*Ibid.*, pág. 61.

<sup>31</sup>*Ibid.*, págs. 75,76.

conocido como el Informe Kissinger, por el reconocido diplomático que la presidió<sup>32</sup>.

En este informe se partía de la base de que el objetivo clave era derrotar políticamente al FMLN mediante la conformación de un gobierno legítimo, elegido por medio de comicios limpios y libres, apoyado por el pueblo salvadoreño; la consolidación de una economía estable, en crecimiento y que distribuyera sus beneficios. La parte militar se centraba en destruir la retaguardia guerrillera intentando aislar a la población de los insurgentes mediante bombardeos y destrucción de cosechas que obligaran a la población a abandonar las zonas; también se crearon patrullas de defensa civil para sacar a las guerrillas de áreas importantes y para consolidar el control que lograra el gobierno; se realizaron las típicas campañas cívico-militares para asistir problemas de salud, alimentación y vestuario de sectores de la población; y operaciones psicológicas dirigidas a los apoyos y a la militancia del FMLN. Pero la condición para lograr una respuesta militar efectiva era entrenar y dotar a las fuerzas militares para hacer de ellas una poderosa fuerza contrainsurgente.

A comienzos de 1983 el Pentágono diseñó una estrategia con la que se esperaba derrotar a las guerrillas. Inicialmente, las tropas se foguearían en operaciones al sur del país combatiendo a una guerrilla débil en zonas importantes desde el punto de vista económico<sup>33</sup>. Luego, éstas estarían en capacidad de realizar acciones más difíciles y complejas. Este fue el Plan Nacional que contenía cinco puntos:

- Búsqueda y destrucción, mediante operaciones ofensivas para localizar, cercar y aniquilar a las guerrillas.

- Seguridad, desplegando milicias locales y tropas de poca experiencia para proteger pueblos e infraestructura.

- Pacificación, con programas de reconstrucción, distribución de tierras y prestación de servicios a la población, con la ayuda de la Agencia Interamericana de Desarrollo.

- Ofensivas secundarias, que eran operaciones menores de persecución en áreas menos pobladas.

- Consolidación política, con la realización de elecciones en diciembre de 1983.

Se tenía el propósito de sustituir gradualmente al paquidérmico ejército tradicional por batallones de cazadores, de pequeña dimensión, en condiciones de actuar con autonomía para detectar, perseguir y

exterminar unidades guerrilleras<sup>34</sup>.

Sin embargo, a pesar del diseño de estrategias en todos los campos, el establecimiento salvadoreño no logró unificarse en torno a una misma visión estratégica del conflicto, y debido a sus divisiones internas no tuvieron una estrategia principal durante mucho tiempo; en este punto la ventaja permanente fue de las fuerzas insurgentes que sí tenían unidad de mando, de esfuerzo y de visión<sup>35</sup>.

### 3. Colombia y los cuatro casos

Para el desarrollo exitoso de una guerra de guerrillas hay tres factores que son decisivos: el tiempo, la geografía y el apoyo popular. En cada uno de ellos la guerrilla colombiana ha contado con ventajas a su favor.

En efecto, uno de los aspectos distintivos de las guerrillas colombianas con respecto a los casos analizados es su largo período de gestación. Desde sus lejanos orígenes en la violencia de los años cincuenta hasta el inicio de su etapa actual de desarrollo a comienzos de los años ochenta, pasaron por lo menos veinte años en los que la guerrilla colombiana, después de iniciadas sus primeras acciones armadas, sobrevivió de manera inercial y vegetativa en muchas zonas marginales del país.

A diferencia de ella, la guerrilla salvadoreña prácticamente se configura en el momento de iniciar su ofensiva final en 1981; Sendero Luminoso aparece haciendo su primera acción violenta contra la infraestructura electoral y rápidamente acelera su evolución para confrontar al Estado; tanto los huks como la guerrilla malaya se gestaron durante la ocupación japonesa y apenas terminada ésta iniciaron su guerra de guerrillas contra sus Estados, los cuales en menos de diez años las redujeron.

32 Byrne, El Salvador's..., págs. 121-168; Moroni Bracamonti y Spencer, Strategyand..., pág. 23-33.

33 Ibid.

34Raúl Sohr, Centroamérica..., pág. 207.

35Michael Klare, "El Salvador: la Nueva Visita de la Contrainsurgencia", en Michael Klare y Peter Kornbluh (coord.), Contrainsurgencia, Proinsurgencia y Autoritarismo en los 80. El Arte de la Guerra de Baja Intensidad, México, Grijalbo, 1988, págs. 147-148.

El factor tiempo es clave en una guerra de guerrillas. En general, el éxito de una guerrilla requiere de una guerra prolongada pues ella parte de un punto de inferioridad tal que en su primera etapa sobrevivir ya es un logro. Por esta razón, un conflicto prolongado permite a la guerrilla realizar su propósito real: desarrollar y construir sus propias fuerzas convencionales, abandonar las tácticas de guerrillas y enfrentar al enemigo en sus propios términos<sup>36</sup>.

Este factor temporal, la larga presencia guerrillera en el escenario nacional, podría señalarse como un factor que ha contribuido a su lenta pero continua consolidación en regiones marginales del territorio nacional y a que su expansión por zonas más neurálgicas no haya sido percibida como un fuerte agravamiento de la amenaza sino como algo más o menos natural<sup>37</sup>. Este proceso representa más una incomodidad que un peligro real aunque en la base de esta expansión puede identificarse un hábil aprovechamiento de la guerrilla de las condiciones de precariedad de la presencia institucional del Estado en las zonas rurales, así como de otros factores que contribuyen a explicar el apoyo campesino indispensable para su permanencia activa en esas zonas.

El medio ambiente físico también tiene un peso muy significativo en un conflicto insurgente. Es el factor que tiene el mayor impacto en la selección de una estrategia<sup>38</sup>. El entorno físico juega un papel clave cuando el gobierno asume la supremacía al comienzo de las hostilidades y los insurgentes adoptan una estrategia de guerra prolongada. En particular, los terrenos selváticos están relacionados con operaciones guerrilleras exitosas porque impiden el movimiento de las tropas gubernamentales<sup>39</sup>. El terreno pone en igualdad de condiciones a las tropas regulares y a las guerrillas. Los grandes equipos son inútiles: la selva es igualadora.

Así, en un país como Colombia con extensas regiones selváticas y despobladas, la guerrilla partió con una ventaja inicial y el gobierno tuvo grandes dificultades para defender la administración civil y para concentrar las tropas. La topografía le permitió a la guerrilla conformar bases de apoyo en sus inicios, fuera del alcance del enemigo. Esas bases permanentes le permitieron a los

insurgentes planear, adiestrar, recuperar y ordenar sus equipos y su gente con relativa seguridad,

De otra parte, según Timothy P. Wickham<sup>40</sup>, el apoyo popular a las guerrillas se logra cuando las estructuras agrarias se combinan con un colapso agrario en áreas con importantes nexos preexistentes entre las guerrillas y el campesinado; también cuando esas estructuras agrarias se ligan a un campesinado históricamente rebelde, o cuando un campesinado rebelde había estado previamente asociado con las protoguerrillas antes de la llegada de la insurgencia. Este mismo autor analiza los cuatro tipos ideales de acción social de Max Weber - racional con arreglo a fines, racional con arreglo a valores, orientada por emociones y orientada por tradición-, y descubre una interesante relación entre los tipos weberianos y las variables que explican el apoyo campesino a las guerrillas. Siguiendo a Weber, señala que la acción puramente racional no es el único modelo analítico de comportamiento y que las formas más comunes de acción de los individuos son las otras. Concluye que los campesinos tienden a apoyar los movimientos guerrilleros sólo cuando múltiples niveles de motivación están involucrados.

Motivaciones de muy diverso tipo ayudarían a explicar el apoyo que en diversas regiones de Colombia han obtenido los grupos guerrilleros: el colapso de la economía tradicional en algunas zonas; una sociedad en formación y sin ninguna presencia del Estado, como en extensas regiones de colonización; irrupción súbita de bonanzas económicas en regiones muy atrasadas y donde se originan tensiones sociales por la distribución regional del excedente económico; y, en muchas de estas zonas, la presencia, sea en asentamientos de vieja data, sea por medio de migraciones recientes, de población campesina a la que la historia y la tradición guerrillera no le es extraña. Así, factores sociales, emocionales, políticos y tradicionales, se entremezclan para que la guerrilla encuentre terrenos abonados para la expansión y consolidación de sus frentes<sup>41</sup>.

La entremezcla de estos factores ha llegado a producir en algunas regiones el ejercicio de una autoridad reconocida por parte de la guerrilla. Establecen periodos para la caza y para la pesca, normas para la explotación maderera, precios mínimos para determinados productos, horarios para los cafetines y

36 Anthony James Joes, *Modern Guerrilla* (nsurgency, Westport, Connecticut, Praeger, 1992, pág. 24.

37 Ibid., Pág. 32

38 Bard E. O'Neil, *Insurgency and Terrorism*, Washington, Maxwell f Macmillan Pergamon Publishing Corp, 1990, págs. 53-57.

39 Ibid., Pág. 32.

40 Timothy P. Wickham-Crowley, *Guerrillas and Revolution in Latin America. A Comparative Study of Insurgents and Regimes since 1956*. Princeton, Princeton University Press, págs. 302- 326.

41 Ibid.

cantinas, multas por mal comportamiento, horario de circulación de vehículos, castigos por maltrato a las mujeres y, en general, las principales normas de convivencia en la región son establecidas por la guerrilla. Adicionalmente, en algunas regiones promueven la creación de organizaciones populares, cooperativas empresariales de producción y comercialización como formas de estimular la economía campesina.

En este aspecto de la relación con la población, la guerrilla colombiana presenta un comportamiento muy diferente al que tenía, por ejemplo, Sendero Luminoso en el Perú. Esta organización, superideologizada, hizo del terror la principal forma de enfilar a la población hacia el cumplimiento de su estrategia guerrillera, cuyo propósito fundamental era el cerco del campo a la ciudad. En cumplimiento de esta visión, las guerrillas de Sendero Luminoso llegaron hasta prohibir a los campesinos sacar sus productos a los mercados de la ciudad, en el entendido de que el desabastecimiento de alimentos era una medida que contribuiría a someter a los habitantes de las ciudades a los designios de la guerrilla campesina. La reacción de los campesinos ante esta imposición de la guerrilla que los privaba de posibilidades de vender sus productos y de convertirlos en recursos monetarios indispensables para suplir sus necesidades, volcó a la población campesina en contra de Sendero Luminoso. A partir de ese momento su derrota sería cuestión de tiempo.

Adicionalmente, la guerrilla colombiana ha logrado un gran éxito en los últimos quince años precisamente porque ha logrado diseñar y articular tres estrategias en los campos económico, político y militar.

En efecto, no sólo la relación con la población ayuda a explicar el relativo éxito de las guerrillas en Colombia. De manera importante lo explica su gran eficacia para mantener y fortalecer su financiamiento. Las guerrillas en Colombia podrían encontrarse entre las más exitosas del mundo para conseguir recursos económicos dentro del propio país, sin depender del apoyo externo. Después de los primeros quince o veinte años durante los cuales vivieron en una situación económica muy restrictiva, sobreviviendo a duras penas en las selvas y en las montañas, armándose y equipándose con lo que lograban sustraerle al Ejército y a la Policía en combates y emboscadas que, además, eran muy raros e infrecuentes, la guerrilla ha logrado construir una maquinaria organizacional muy efectiva para recaudar, gastar e invertir recursos económicos.

Todo lo anterior les permite nutrir sus finanzas de manera permanente con más de mil millones de pesos

diarios para invertirlos en la guerra y en el proselitismo político. Han logrado estructurar una muy eficiente y estable economía de guerra que las ha puesto a cubierto del cierre del apoyo financiero internacional que, a decir verdad, nunca fue demasiado significativo para la supervivencia de la insurgencia colombiana. Producto de todas estas circunstancias y de la visión que la guerrilla tiene del conflicto no es improbable que a estas alturas ellas tuvieran acumuladas importantes reservas económicas estratégicas que serían utilizadas en el momento en que el escalamiento del conflicto lo requiera. En una palabra, por primera vez en su historia la economía de las guerrillas les está haciendo posible el desarrollo de sus estrategias.

Por la importancia que ésto tiene para la evolución del conflicto en el futuro, es necesario anotar que esta enorme sustracción de recursos financieros del sector real de la economía no ha puesto, sin embargo, en grave riesgo de desaparecer a ninguna actividad económica. Por lo que se puede apreciar una racionalidad y un cálculo por parte de la insurgencia para extraer recursos en las proporciones convenientes que permitan la permanencia de los negocios y un monto ininterrumpido de recursos canalizado hacia los grupos guerrilleros. Tan sólida y estable como la economía parece ser la situación económica de la guerrilla colombiana. Ha logrado en este aspecto una gran autonomía y un fortalecimiento autosostenido, no dependiente de factores externos, ni de terceros. En este aspecto también existe una gran diferencia con relación a otros movimientos guerrilleros, como el caso de la insurgencia salvadoreña aquí analizado. El FMLN fue prácticamente armado desde el exterior durante todo el transcurso de la guerra. Era para esa guerrilla un punto fuerte, pero también una situación que la hacía muy vulnerable<sup>42</sup>. Disponer de tan amplio apoyo externo le permitió no tener que presionar económicamente a la población salvadoreña para financiar sus acciones bélicas, aún cuando el país sí pagó muy caro la agudización de la guerra con el sabotaje económico a gran escala que realizó la guerrilla como una de sus estrategias principales para debilitar a su adversario<sup>43</sup>.

Es un hecho que el masivo apoyo del campo socialista a los rebeldes salvadoreños se debió a la gran importancia que el resultado del conflicto significaba para la geopolítica regional en el momento en que acababa de

42 Byrne, *El Salvador's...*, págs. 121-168; Moroni Bracamonti y Spencer, *Strategy and...*, pág. 175-186.

43 Byrne, *El Salvador's...*, págs. 38.

triunfar la revolución sandinista en la vecina Nicaragua: una victoria en Salvador significaba la consolidación de Nicaragua y abría nuevas posibilidades de expansión de la alternativa socialista en Centroamérica<sup>44</sup>. Por esta razón la disponibilidad de recursos bélicos para los insurgentes fue prácticamente ilimitada, a tal punto que en muchos momentos el cuello de botella para su expansión no era el armamento ni los equipos y provisiones, sino la escasez de cuadros con capacidad de dirección militar de las operaciones.

Pero la dependencia externa para el aprovisionamiento también era un aspecto vulnerable para la guerrilla salvadoreña debido a que el ritmo y la magnitud del flujo de provisiones dependía del movimiento de las variables externas. Así, la necesidad de los sandinistas de Nicaragua de disminuir la presión de la contrainsurgencia apoyada por Estados Unidos, llevó a su dirigencia a ofrecerle a los norteamericanos una reducción del compromiso con los insurrectos salvadoreños, a cambio de que ese país disminuyera su apoyo a la contrainsurgencia. La caída del Muro de Berlín, la crisis de la Unión Soviética y su efecto devastador sobre Cuba, significó una merma sustancial y definitiva de las posibilidades bélicas de los insurgentes salvadoreños<sup>45</sup>.

De otra parte, Sendero Luminoso nunca logró (ni siquiera lo buscó), el apoyo externo, como tampoco alcanzó a desarrollar una estrategia flexible y efectiva para obtener internamente los recursos financieros necesarios para costear una guerra de dimensiones importantes en el plano militar contra el Estado peruano. La precariedad de su armamento y de la dotación de su fuerza de combate era extrema, muchos de sus combatientes sólo disponían de armas blancas o armas de fuego hechizas o de corto alcance<sup>46</sup>. Con el atentado terrorista buscaron compensar su fracaso en la conformación de un ejército irregular con capacidad real de confrontación militar. Su fundamentalismo, incluso, les impidió aprovechar con más eficacia su presencia en las zonas cocaleras para recoger recursos, como sí lo ha hecho con mucho éxito la guerrilla colombiana<sup>47</sup>. Con excepción de la zona de Huallaga, en Perú la relación entre guerrilla y narcotráfico estuvo predominantemente

marcada por la disputa del control territorial, en cambio en Colombia existe una alianza táctica entre los dos fenómenos, alianza de mucho beneficio mutuo en las selvas del sur donde se ubican las más grandes plantaciones de coca y los principales laboratorios para su procesamiento, aun cuando esas relaciones sean de confrontación abierta y sin cuartel en el resto del país. ,

Los casos estudiados aportan enseñanzas fundamentales al Estado colombiano para el tratamiento del problema insurgente interno, a la vez que previenen de riesgos importantes.

En el caso de El Salvador, la principal enseñanza es la utilización de la lucha política como una forma de restarle ímpetu a la insurgencia. En efecto, la democratización de régimen mediante la realización de elecciones inobjetablemente limpias le restó a la guerrilla uno de sus principales fuentes de impulso y evitó la polarización definitiva de la población en el campo de la guerrilla que pudiera haber ocurrido de no darse la apertura política. El inicio de procesos electorales mantuvo, al menos en teoría, la posibilidad política de la realización por la vía democrática de las reformas políticas y sociales que estaban en la base del problema insurgente.

También es de subrayar la celeridad relativa con que el Estado salvadoreño -inducido, claro está, por una gran presión de los Estados Unidos-, asumió la necesidad de realizar importantes reformas militares para poder confrontar a una guerrillas que recibían un apoyo externo prácticamente ilimitado y que amenazaban con desbordar totalmente a las fuerzas armadas al inicio de la confrontación. En término de unos pocos años, el ejército salvadoreño redefinió su doctrina militar basada en la realización de operaciones masivas, típicas de guerras convencionales, por un accionar más flexible y ágil, acorde con las necesidades de una guerra irregular de creciente intensidad militar. Esto requirió de una nueva y distinta formación de la oficialidad y un entrenamiento diferente de la tropa; la conformación de nuevas unidades, más pequeñas, más ágiles y más autónomas, capaces de reaccionar con mayor celeridad al accionar insurgente en cualquier parte del país; cambió la forma como libraba la guerra, pasando de ofensivas generalizadas, sin mucha profundidad y de corta duración, a ofensivas concentradas, atacando a profundidad y durante muchos meses zonas de control revolucionario; la modernización de los equipos y la introducción de armamento más liviano; la ampliación del pie de fuerza y el establecimiento de nuevos sistemas logísticos, también

44 Ibid.

45 Byrne, *El Salvador's...*, pág. 170; Moroni Bracamonti y Spencer, *Strategy and ...*, págs. 33-39.

46 Tapia, *Las Fuerzas Armadas...*, págs. 85-152.

47 José E. González, "Guerrillas and Coca in the Uper Huallaga Valley", en David Scott Palmer, *The Shining Path of Perú*, New York, St. Martin's

Alfredo Rangel Suárez

fueron factores importantes en el mejoramiento del desempeño de las fuerzas armadas contra el FMLN<sup>48</sup>.

También El Salvador enseña las consecuencias nefastas de la carencia de unidad de mando, de visión y de criterio al interior del Estado para resolver un problema de insurgencia armada. La más amplia ayuda externa y hasta el apoyo al Estado de sectores significativos de la población pueden ser precariamente utilizados y puede conllevar a una prolongación de la guerra si no hay una unidad de mando en la cúpula del Estado y, en particular, entre el poder civil y el poder militar.

Del período de la Emergencia en Malasia es de destacar la unidad de mando. La conducción de la confrontación con las guerrillas se centralizó en el poder civil, en todos los niveles, desde el nacional hasta el distrital<sup>49</sup>. El poder civil dirigía, articulaba y controlaba la cooperación entre la policía y el ejército, teniendo como meta clara el restablecimiento de la normalidad en cada área para que fuera posible en un determinado período de tiempo prescindir de la presencia militar activa y gobernar sólo con el apoyo normal de la policía. Las funciones del ejército y de la policía estaban claramente diferenciadas, aún cuando su cooperación era interactiva: la policía se especializó en la defensa estática de las aldeas y el ejército en acciones ofensivas de búsqueda de grupos guerrilleros con pequeñas unidades de gran capacidad de sobrevivencia en la selva<sup>50</sup>.

Los llamados Comités de Guerra integrados por el poder civil, el ejército y la policía tenían plena autonomía en las decisiones de su respectiva área, de tal manera que no era necesario realizar consultas engorrosas a los niveles más altos que entraban la adopción de medidas y la ejecución de acciones. Había una gran descentralización del comando y del control de las acciones. A estos Comités también se incorporaron miembros destacados de las principales actividades económicas de cada área y líderes reconocidos de los grupos étnicos y religiosos más importantes presentes en la zona.

Esta integración entre el poder civil, ejerciendo el mando y el control, el ejército, la policía y los líderes de la comunidad estaba orientada hacia la conquista de las mentes y los corazones de la población con el fin de

sustraerle apoyo a los grupos guerrilleros. Dicha estrategia partía de reconocer que la rebelión popular tenía unas causas y era preciso encontrarlas, que el gobierno estaba en la obligación de satisfacer las necesidades básicas de la población, aún cuando fuera necesario distinguir entre necesidades reales y las percibidas como tales.

El aislamiento de la guerrilla, premiando entre la población el apoyo al Estado y castigando su desafección, tenía como propósito lograr su debilitamiento progresivo para de esta manera el gobierno controlarla y desarticularla utilizando la mínima cantidad de fuerza posible<sup>51</sup>.

También del caso filipino se pueden extraer importantes enseñanzas. La primera, que es posible para el Estado ganar la guerra en el campo puramente político, si se logra identificar la razón profunda de la confrontación, el verdadero centro de gravedad del conflicto y, al mismo tiempo, acometer acciones que lleven a convencer a la población de que el Estado puede resolver esos problemas a un menor costo y con más eficiencia que la guerrilla, y también a persuadir a los insurgentes de lo estéril de desarrollar una confrontación cuando se está perdiendo el apoyo popular y cuando los objetivos políticos se pueden lograr por otros medios.

La segunda, que en el anterior propósito la acción psicológica y de propaganda pueden resultar muy eficientes a un costo infinitamente menor que la utilización sistemática de la coerción física. Y la tercera, que toda la acción política, psicológica y propagandística, por efectiva que sea para desvertebrar una guerrilla y para ganar el apoyo popular, si no va acompañada de hechos y medidas que realmente solucionen los problemas de la población, tendrá a la postre un éxito efímero, pues la persistencia de unas condiciones ominosas, a las que se suma el engaño oficial, con mucha seguridad conducirán más tarde o más temprano a un resurgimiento, incluso más agudo, de la utilización de la violencia como forma de conseguir objetivos políticos y de remediar problemas sociales.

La guerra de guerrillas en Perú permite, a su vez, señalar que tan sólo cuando el Estado logra una cabal comprensión del problema insurgente que tiene entre manos y, desechando las descalificaciones y subestimaciones facilistas, encara el asunto en toda su importancia y dimensión, puede estar en condiciones de diseñar una estrategia política y militar que lo conduzca a

Prees Inc., 1994, págs. 123-124.

48 Mario Ungo, *El Salvador en los años Ochenta: Contrainsurgencia y Revolución*, La Habana, Casa de las Américas, 1991, pág. 13.

49 Richard Clutterbuck, *The Long Long*, pág. 58.

50 Richard Stubbs, *Hearts and Minds...*, pág. 157.

<sup>51</sup>Thomas R. Mochaitis, *British Counterinsurgency. The Evolution of an Approach*, DePaul University. s.f.

lograr resultados positivos para acabar la guerra y evitar su desbordamiento y degradación<sup>52</sup>. Esta estrategia gubernamental debe tener, igualmente, como uno de sus aspectos principales, el aprovechamiento a profundidad de los puntos débiles del adversario que tengan mayor posibilidades de incidir en su suerte estratégica: en el caso peruano fue la confrontación entre Sendero y grupos importantes del campesinado en las zonas rurales, y la gran vulnerabilidad de su organización y de sus principales dirigentes en las zonas urbanas, una vez Sendero tuvo que refugiarse en las ciudades, siendo como era un movimiento tan estructuralmente caudillista.

Estas enseñanzas son de una gran importancia para Colombia, pues el crecimiento incontrolado de los grupos guerrilleros en los últimos años representa una amenaza muy grave para la seguridad nacional, para la seguridad ciudadana y para la estabilidad institucional del país. En efecto, en los últimos diez años el número de hombres en armas y de frentes subversivos se ha triplicado, al tiempo que su presencia en el ámbito municipal se ha multiplicado por cuatro, pasando en la actualidad de seiscientos los municipios del país en donde hay presencia guerrillera. Esta inusitada ampliación de su fuerza militar y de su cobertura territorial les permite a los grupos subversivos realizar cerca de setecientos secuestros al año y una creciente actividad extorsiva de la que no se libra prácticamente ningún sector social ni ninguna región del territorio nacional, aun cuando su crecimiento se haya concentrado muy notoriamente en la última década en las zonas de más alto potencial económico; todo lo anterior, más el cerco que están adelantando sobre los centros nerviosos del poder político y sus planes de escalamiento del conflicto en el mediano plazo, debe ser objeto de una mayor atención por parte del Estado y de la opinión pública.

Es necesario reconocer que la guerrilla se ha venido consolidando políticamente en muchas regiones del país, pero sobre todo en las áreas selváticas del sur. Es reconocida como autoridad legítima por buena parte de los habitantes de esas zonas debido a que, ante la ausencia del Estado, es la insurgencia la que ha ejercido el monopolio de la fuerza, de la justicia y del tributo, que son las funciones esenciales de un Estado para garantizar un orden social. La defensa armada que ha realizado la guerrilla de la principal actividad económica de esa región, el cultivo y el procesamiento de la coca, en contra de la política del Estado nacional que ha procurado su

erradicación forzosa mediante la guerra química contra los cultivos y la interdicción la droga, también ha contribuido sin duda a consolidar sus apoyos políticos en esas zonas. Es gracias a esos apoyos que la guerrilla ha logrado desarrollar y mantener una iniciativa militar en los años recientes, lo cual ha generado una crisis militar dentro del Estado colombiano. Por esta razón, es necesario reconocer que en el sur del país existe un problema político de grandes dimensiones y que radica en que buena parte de la población no se siente vinculada al Estado nacional ni a sus instituciones. Si se desconoce esta realidad y no se hace nada por recuperar la legitimidad del Estado en esa región ninguna política militar tendrá posibilidades de éxito.

Sin embargo, el reconocimiento de la prevalencia de la acción política como determinante de las posibilidades de realizar una acción coercitiva más efectiva en el sur del país no puede llevar a diluir el análisis de los elementos específicamente militares del conflicto armado en Colombia. Los reveses militares que ha sufrido el Ejército Nacional a partir de la toma y destrucción de la base de Las Delicias han demostrado que las fuerzas militares carecen de una doctrina apropiada para enfrentar la guerra de movimientos que por ahora se realiza en el sur del país, pero que la guerrilla podría extender a otras zonas del territorio nacional. En este aspecto el Ejército permanece atado al pasado, combatiendo a una guerrilla que ya no solamente lo hostiga y lo embosca, sino que ha acumulado una cantidad suficiente de fuerza y experiencia militar, y además, ha innovado de manera trascendental sus formas de operar, todo lo cual la ha dotado de la capacidad logística y operacional para atacar y destruir bases militares, así como ganar combates abiertos contra las fuerzas regulares.

La guerrilla ha demostrado una gran capacidad de maniobra, una rigurosa planificación de las operaciones, un gran trabajo de inteligencia operacional basado en el apoyo de la población, un conocimiento y

aprovechamiento del terreno magistrales, una selección cuidadosa y afortunada del objetivo, una adecuada dotación y uso del armamento, los pertrechos y las comunicaciones, entre otros aciertos tácticos.

Frente a cada uno de estos aciertos, podría mencionarse una desventaja o precariedad en el Ejército nacional: nula capacidad de maniobra defensiva; subestimación del adversario y exceso de confianza que los llevó a bajar la guardia en el trabajo de inteligencia, amén de los abusos cometidos contra la población, lo que contribuyó a que ella le negara su apoyo-desconocimiento casi absoluto del terreno y exposición

vulnerable en el teatro de operaciones; carencia de objetivos claros y consecuente descoordinación con otras unidades; precaria dotación de armamento y municiones; infortunado desaprovechamiento y desprotección de las comunicaciones; en fin, ausencia de unidad de mando, indisciplina, desmoralización y falta de preparación.

Todas estas fallas ponen de presente la necesidad de una reestructuración urgente del Ejército, no sólo en el plano estratégico, sino, incluso, en el plano táctico y operacional. Porque, si no se solucionan estas grandes fallas y la guerrilla sigue propinándole al Ejército golpes tan contundentes como los que le ha ocasionado hasta ahora, la crisis militar del Estado se va a profundizar de manera aún más crítica. De hecho, en el necesario balance que hay que hacer de estos hechos no solo cuentan los militares muertos, los heridos y los cautivos; también, y de qué manera, es necesario registrar las hondas y negativas repercusiones que tienen estos hechos en la moral de las fuerzas militares. Esto se nota no sólo entre quienes, a pesar de todo y con mucho patriotismo, continúan en las filas, sino también en la preocupante cantidad de retiros de personal de las fuerzas militares que se ha producido después de estos fracasos. Lo grave es que la sustitución de quienes se retiran no puede ser automática, demanda tiempo y recursos, siempre escasos.

El Ejército debe abordar muy pronto la tarea de establecer una nueva doctrina militar que le permita afrontar los nuevos retos planteados por una guerrilla que va en ascenso, que está pasando exitosamente de la guerra de guerrillas a la guerra de movimientos. Debe convencerse de que ya pasaron los viejos tiempos de las guerrillas paupérrimas armadas de escopetas, emboscando al Ejército para arrebatárle los fusiles, pero que tampoco se han transformado en simples carteles de la droga o grupos de delincuentes comunes. Son ejércitos insurgentes con una creciente capacidad militar, que están imponiendo las condiciones del enfrentamiento bélico y que en este aspecto han demostrado que le están sacando ventaja al Estado.

El Ejército debe reconsiderar los sistemas de selección, entrenamiento, preparación y permanencia en las filas de los soldados profesionales; que la capacitación de la oficialidad se encuentra rezagada frente a las exigencias de la dinámica de la confrontación y que, por tanto, es urgente reestructurar todo el sistema de preparación de los

mandos; que la guerra de movimientos, que incluye las maniobras defensivas y el repliegue, está a la orden del día y se debe abandonar la visión caballerescas según la cual toda retirada es una afrenta, o sea, que no solo se debe avanzar sino que también hay que aprender a retroceder; que es necesario olvidarse de que con sólo "hacer presencia" es suficiente para que se garantice el "mantenimiento del orden público", y que las brigadas móviles y los soldados profesionales deben estar capacitados para desarrollar combates con éxito, para lo cual se requiere seleccionar y precisar los objetivos de acuerdo con planes específicos de campaña articulados a una estrategia general; que en función de esto último se debe reorganizar la dotación y la provisión de suministros, y no con criterios rutinarios y burocráticos; que es urgente abandonar la idea de que hasta tanto no se sature de tropa todo el territorio nacional no se podrá desarrollar una lucha contrainsurgente y que se requiere corregir la dispersión, hacer economía de fuerza y concentrar territorialmente los mejores efectivos en áreas estratégicas clave; que la moral de la tropa no se recupera insultando y descalificando a la guerrilla, sino haciendo los cambios necesarios, obteniendo resultados y devolviendo la confianza de la tropa en sus altos mandos; en resumen, que es necesario hacer un replanteamiento de la manera como el Ejército percibe y conduce la confrontación con la guerrilla en el plano militar. Varias corrientes internacionales sostienen que tanto las presiones externas como las internas, o una combinación adecuada de ambas, producen cambios en la doctrina militar de un ejército<sup>53</sup>. Sin embargo, para realizar esos cambios de doctrina se requiere de un conocimiento sobre la dinámica de las relaciones y de las interacciones entre las influencias que se ejercen tanto externa como internamente sobre la institución. Estos cambios se dan solamente cuando la doctrina existente comienza a ser deficiente, situación que se presenta cuando las instituciones militares no son capaces de cumplir con su misión organizacional de manera exitosa debido al cambio de las condiciones en que se venía desarrollando la doctrina vigente. Estas condiciones pueden ser el cambio de la doctrina del adversario, o de sus capacidades debido al uso de nuevas tecnologías, estrategias o tácticas. También puede deberse a presiones de líderes civiles para asumir nuevas misiones o para mejorar los resultados en áreas específicas y, por último, a cambios en el sistema político internacional.

En el caso del Ejército colombiano, en los años recientes se han venido reuniendo una cantidad de

53 Richard Duncan Downie, *Learning from Conflict. The U.S. Military in Vietnam, El Salvador, and the Drug War*, London, Praeger, 1998, pág. 24.

factores que obligan a pensar en la necesidad imperiosa de realizar ese cambio de doctrina. Las fuerzas militares han demostrado una gran incapacidad para cumplir exitosamente su misión institucional de garantizar el orden público en el territorio nacional y se han visto desbordadas por grupos armados al margen de la ley que le disputan el monopolio de la fuerza. Las condiciones en que se desarrolla la confrontación armada interna han cambiado radicalmente durante los últimos años, las guerrillas han cambiado sus formas de operar y han adquirido una capacidad militar que no tenían en el pasado. De igual manera, los cambios geoestratégicos globales están ocasionando redefiniciones en la misión y en la doctrina de los ejércitos del mundo y, en particular, en el entorno latinoamericano. Frente a esta situación, el poder civil en Colombia se ha mantenido ausente y no ha presionado la revisión de la doctrina y sólo muy tangencial y tímidamente ha empezado a hablar de reforma militar.

La experiencia internacional enseña/sin embargo, que la presión de los civiles puede lograr cambios organizacionales dentro de las fuerzas militares, pero que si existe un bloqueo en el proceso de aprendizaje institucional que lleva a que no se desarrolle un consenso organizacional sobre las causas específicas y las soluciones adecuadas relacionadas con el mal desempeño, los cambios doctrinales no se abrirán camino. Desde esta perspectiva, el cambio de doctrina no se podrá dar mientras el Ejército no dé los pasos necesarios para completar el ciclo.

Sin lugar a dudas, en Colombia un factor que ha actuado como bloqueador del proceso de aprendizaje institucional del Ejército en el curso del conflicto armado interno, es la visión descalificadora que ese cuerpo armado ha tenido de su adversario, la guerrilla. Esta visión ha llevado a subestimar permanentemente la capacidad militar de los insurgentes e incluso a negarles cualquier aspiración política. De ahí a no tomar en serio sus planes, a ignorar sus planteamientos estratégicos, a negarse a aceptar las derrotas como tales y a empecinarse en no aceptar la necesidad de realizar una revisión autocrítica de su desempeño, no ha habido sino un sólo paso. El resultado es que el Ejército está peleando contra un enemigo que descalifica, desconoce y no entiende. La consecuencia es que se quedó peleando una guerra que ya no existe.

A pesar de la presión civil, el cambio de doctrina militar no se puede dar si el ciclo de aprendizaje militar está bloqueado. El cambio doctrinal sólo será posible cuando se identifique la causa de la deficiencia de la

doctrina existente, se logre un consenso para adoptar una posible solución al vacío en el proceso de conocimiento, y en el desempeño, y transmisión de la nueva organización como la nueva doctrina imperante.

Los estudios internacionales sostienen que la rigidez de todo ejército en torno a las doctrinas existentes provoca una resistencia dentro de su organización al cambio<sup>54</sup>. Por tanto, para impedir esa rigidez dentro de su organización, los militares necesitan estructurarse como organizaciones con mecanismos de aprendizaje que respondan a las influencias externas por medio de la comprensión de su desempeño anterior, de su conocimiento y de su experiencia. Estos asuntos deberían ser examinados sin prevenciones por una comisión de reforma militar conformada por civiles y militares que produzca unas recomendaciones al gobierno nacional a este respecto.