

**LAS RELACIONES CIVILES-MILITARES Y LOS PROCESOS DE PAZ EN  
COLOMBIA: EL CASO DEL GOBIERNO DE BELISARIO BETANCUR**

**JUAN SEBASTIAN SILVA SERNA**

[jssilvaserna@gmail.com](mailto:jssilvaserna@gmail.com)

**ÁREA TEMÁTICA: PARTICIPACIÓN, REPRESENTACIÓN Y ACTORES  
SOCIALES**

**SUBÁREA TEMÁTICA: CONFLICTOS ARMADOS, VIOLENCIA ARMADA Y  
PAZ**

**Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de  
Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política  
(ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013**

# **Las relaciones civiles-militares y los procesos de paz en Colombia: el caso del gobierno de Belisario Betancur<sup>1</sup>.**

**Juan Sebastián Silva Serna<sup>2</sup>**

## **Resumen**

A partir del año 1982, con la victoria en las urnas de Belisario Betancur para la Presidencia de la República, se inician en Colombia los procesos de paz como búsqueda de la solución política negociada al conflicto armado. Para obtener la paz por medio de la negociación, Betancur dispone una política de paz que implicaba rupturas en el orden político, militar, económico y social consolidado durante el Frente Nacional por las élites de los partidos políticos tradicionales, las élites de los gremios económicos y las élites del estamento militar. En ese sentido, las relaciones civiles-militares y el proceso de paz entre 1982 y 1986 se afectarán de manera recíproca.

Por lo tanto, el objetivo de la presente ponencia es describir las afectaciones mencionadas a partir de etapas y problemáticas de las relaciones civiles-militares en el gobierno de Betancur. En cuanto a las etapas se encuentran (i) la cooperación entre los actores (ii), el conflicto entre las diferentes élites y (iii) la contención del gobierno en su búsqueda de la paz; por su parte, los conceptos divergentes sobre las causas de violencia y la obtención de la paz junto con la implementación progresiva de la política de paz, constituyen las problemáticas de las relaciones.

---

1 Esta ponencia es un resumen del Trabajo de Grado para optar por el título de Politólogo titulada *Las relaciones civiles-militares en el gobierno de Belisario Betancur 1982-1986*.

2 Politólogo de la Universidad de San Buenaventura, estudiante de la Especialización en Resolución de Conflictos de la Pontificia Universidad Javeriana e investigador del Centro Nacional de Memoria Histórica.

Finalmente, a manera de conclusión, se expondrán elementos transversales para la comprensión de las relaciones civiles-militares en los procesos de paz y las maneras de afectación recíproca en Colombia.

## **Introducción**

La historia del siglo XX en Colombia, bajo una mirada general, podría decirse que no ha tenido mayores sobresaltos en cuanto a las relaciones entre la élite gobernante y la élite militar. En ese sentido, solamente el golpe del General Gustavo Rojas Pinilla en 1953 y el gobierno de Junta Militar que lo relevó desde 1957 hasta 1958, son los reales momentos de tensión y/o ruptura en el equilibrio de poder entre civiles y militares.

Así las cosas, y en comparación con varios países latinoamericanos, la subordinación de los militares al poder civil se ha caracterizado por su estabilidad. En consecuencia, la autonomía y deliberación de las Fuerzas Armadas (desde ahora FF.AA.) ha sido limitada y la prueba más contundente es la continuidad de los gobiernos civiles en el ejercicio del poder.

Sin embargo, ya que la autonomía militar se ha construido sobre el desarrollo del conflicto armado, los elementos constitutivos de las relaciones civiles-militares en Colombia (a diferencia de los demás países latinoamericanos) deben comprenderse como la búsqueda de un equilibrio institucional en función del tratamiento al conflicto armado y no en el objetivo de impedir los golpes militares. Por lo tanto, las relaciones civiles-militares en Colombia deben estudiarse en medio del antagonismo entre *negociación política* y *confrontación armada* del Estado (y en ocasiones los paramilitares) con la insurgencia.

Según Adolfo Atehortúa (2004: 18), las investigaciones académicas sobre las FF.AA. en Colombia no han buscado responder la siguiente pregunta: “¿De qué manera el tipo de

relaciones entre civiles y militares ha influido o no sobre el desarrollo de la violencia?” En ese sentido, una pregunta adicional a la anterior sería: ¿de qué manera el tipo de relaciones entre civiles y militares ha influido o no sobre la consecución de la paz?

Bajo la ausencia manifestada por Atehortúa y la pregunta adicional se plantea la presente ponencia. Por lo tanto, el punto de partida para el presente texto es la existencia de una influencia recíproca entre las relaciones civiles-militares y el desarrollo del conflicto armado y la búsqueda de la paz en Colombia.

Para describir la afectación mencionada entre 1982 y 1986 la ponencia se dividirá en cuatro apartados: primero, los antecedentes al gobierno de Belisario Betancur según el papel de los militares en relación con el conflicto armado; segundo, la política de paz de Betancur; tercero, la caracterización de las relaciones-civiles militares entre 1982 y 1986; y cuarto, las conclusiones en función de los elementos necesarios para comprender la afectación de las relaciones entre civiles y militares y el conflicto armado y la paz en Colombia.

### **Antecedentes al primer proceso de paz en Colombia: el papel de los militares en el conflicto armado**

Mientras existían confrontaciones directas entre liberales y conservadores, conocida como La Violencia, las Fuerzas Armadas (FF.AA.) fueron un instrumento de “militarización de la vida social” (Atehortúa & Vélez, 1994: 175), que consistía en ocupar ministerios (de Guerra y de Justicia) y alcaldías, juzgar a civiles, y además, combatir a las guerrillas liberales, bajo el llamado “manejo del orden público”.

A principios de la década del cincuenta se articula Colombia al anticomunismo estadounidense con la participación de militares colombianos en la Guerra de Corea. La importancia de dicho acontecimiento radica en las consecuencias para el conflicto armado

colombiano debido a dos consideraciones: (i) los vínculos entre Colombia y Estados Unidos en materia de cooperación en seguridad y defensa; (ii) se configura dentro de la ideología de las FF.AA. el anticomunismo (Atehortúa & Vélez, 1994).

Representantes de las élites política, económica y eclesiástica del país, en contra del “autoritarismo” del entonces presidente Laureano Gómez, respaldan un golpe de Estado el 13 de junio de 1953 por parte del General Gustavo Rojas Pinilla (Palacios, 1995). Al mismo tiempo, la llegada de Rojas al poder por la vía armada sirvió para iniciar el proceso de “pacificación” o finalización de La Violencia, mediante una serie de amnistías e indultos a los combatientes (Palacios, 1995: 211). Asimismo, una característica del gobierno de Rojas fue el anticomunismo, que se manifiesta en declarar ilegal al Partido Comunista Colombiano (Dudley, 2008) y la prohibición de sindicatos de izquierda (Palacios, 1995).

En 1957, una Junta Militar depone a Rojas y asume el poder con la ayuda de las diferentes élites nacionales (Palacios, 1995: 217). Las causas de la salida de Rojas se circunscriben a la autonomía política que éste había adquirido frente a las élites tradicionales, es decir, “por desatender los intereses de los grupos básicos que respaldaban al régimen” (Palacios, 1995: 117).

Como punto final al conflicto entre liberales y conservadores aparece el Frente Nacional (FN) en 1958, que duraría hasta 1974:

En 1957 las élites colombianas elaboraban la fórmula que consagrará institucionalmente su hegemonía. Tal fórmula [...] será la del Frente Nacional, que incluirá no solo la repartición del Estado entre los dos partidos tradicionales sino también la alternación de cada uno de ellos en la presidencia (Pécaut, 1987: 571)

Podría decirse que la hegemonía de los partidos tradicionales en el FN se sostiene bajo la repartición del poder y por la “represión de disidencias políticas”, todo esto en el contexto

de la Guerra Fría (Palacios, 1995: 239). También, como ratificación de la hegemonía, las élites económicas participaron del FN: “El FN fue la edad dorada de los “pactos de caballeros” entre el alto gobierno y organizaciones como ANDI, Fenalco, la Asobancaria o la SAC”, así como la “influencia de grupos selectos regionales”, es decir, “Pactos e influencias que dieron al régimen un aire oligárquico” (Palacios, 1995: 241).

Si bien la hegemonía construida en el FN es sólida por integrar el poder político y el poder económico del país, no es suficiente sin el poder coercitivo. Es así como las FF.AA. realizaron un “arbitraje” (Leal, 1984: 206-219) y sirvieron de “garantes institucionales” (Dávila, 1998: 127) en el FN, lo que indica la instrumentalización de las FF.AA. en la perdurabilidad de la hegemonía y relaciones hegemónicas que se configuran en el FN; es decir, las FF.AA., junto con los civiles del poder político y económico, integran un trinomio de poder que se institucionaliza en el seno del Estado.

Con la creación de resistencia armadas campesinas desde la década del cincuenta, la élite política nacional señaló que estas expresiones eran “presencia del comunismo internacional” (Palacios, 1994: 266). Ahora bien, la respuesta militar a estas “repúblicas independientes” fue una muestra del papel adquirido por las FF.AA. años antes, así como una muestra de las estrategias, tácticas y principios ideológicos propios de la contrainsurgencia, con lo que se institucionaliza la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia (DSN) (Leal, 2006).

En todo caso, la DSN en Colombia se caracterizaba por una ocupación parcial del Estado por parte de los militares, lo que señala la existencia de un grado de autonomía en sus acciones, por fuera y dentro de los límites de la profesión castrense.

La DSN en Colombia cuenta con varios instrumentos que denotan la autonomía y la

ocupación parcial del Estado por parte de las instituciones castrenses, por ejemplo, la acción cívico-militar, que logró ampliar el espectro de funciones de las FF.AA. bajo las iniciativas contrainsurgentes: “la acción-cívico militar había permitido que los militares efectuaran labores de educación, salud y obras públicas, así fuera esporádica o transitoriamente.” (Leal, 1984: 251).

Otro instrumento de la DSN para enfrentar a la amenaza comunista es el “Estado de Sitio”:

diversos sectores del régimen reclamaron de nuevo la participación directa de las instituciones armadas en el control del orden público. El recurso al estado de sitio como fórmula de respuesta a estas circunstancias abrió el espacio para el manejo autónomo de estos problemas, es decir, bajo concepciones emanadas de las instituciones militares.” (Dávila, 1998: 136)

Los presidentes, haciendo uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el Estado de Sitio, institucionalizaron a las FF.AA. como los encargados del manejo del orden público. Además, como consolidación del papel de las FF.AA., se proporcionaron atribuciones judiciales a los militares, como la aplicación de la Justicia Penal Militar y los juicios a civiles en los consejos verbales de guerra (Dávila, 1998: 107-108).

Pero, las acciones de los miembros de la élite política no se circunscribieron a permitir la ocupación parcial del Estado por parte de los militares, como garantía de perdurabilidad para el FN. Para Andrés Dávila (1998: 134),

la influencia de los políticos en las cuestiones castrenses y de policía quedaría circunscrita a dos ámbitos: 1) al interés y preocupación de cada presidente respecto de estas cuestiones y a sus relaciones personales con la alta oficialidad, y 2) a la utilización de las Fuerzas Armadas en la defensa de intereses privados específicos a nivel local y regional.

En síntesis, el FN generó que las instituciones castrenses obtuvieran autonomía frente al poder civil, lograran la ocupación parcial del Estado y la configuración de las FF.AA.

como el garante del orden social establecido en los niveles nacional, regional y local del país.

Finalizado el FN, las instituciones armadas se encontraban fortalecidas en torno a la autonomía de su poder. En el campo de la confrontación, las FF.AA. se enfrentaban a dos escenarios que parecían unirse en la estrategia de los grupos guerrilleros: el escenario rural y el escenario urbano. Para el primer escenario, los instrumentos de la DSN y la cooptación regional y local de los militares por parte de intereses privados, eran el fundamento para el ejercicio de la coerción y la acción contrainsurgente; mientras que en el caso del segundo escenario, aun faltaban herramientas que permitieran constituir estrategias y tácticas para enfrentar la insurgencia en las ciudades.

En ese sentido, el segundo escenario permitió que se ejerciera la represión a las guerrillas y a los opositores que no eran miembros de organizaciones armadas (Dávila, 1998). Ese es el caso de la ocupación de la Universidad Nacional en abril de 1976 por parte de las FF.AA. (Pécaut, 2006) y el Paro Nacional de 1977, que fue controlado bajo una fuerte represión militar (Palacios, 1994), donde la élite militar pidió medidas para un mejor control y manejo de orden público (Leal, 1984:261-262).

El presidente Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982) implementará, con mayor profundidad, el principio de ocupación parcial del Estado por medio del Estatuto de Seguridad Nacional (ESN), el cual, ampliará el espectro de la autonomía militar. Al mismo tiempo, la ocupación parcial y la autonomía militar se expresarán en dos circunstancias: por un lado, en el manejo del orden público, y por otro lado, en la participación de los militares en la vida política nacional.

En cuanto al manejo del orden público, Turbay Ayala “optó por dejar a las iniciativas

provenientes del Ministerio de Defensa” (Leal, 2006: 78), ampliando el espectro de la autonomía, y a la vez, aumentando la distancia entre los civiles y los temas de seguridad y defensa del Estado. Con la aplicación del ESN “los consejos de guerra se multiplicaron, las declaraciones públicas anticomunistas por parte de los comandantes fueron recurrentes y la violación de los derechos humanos se hizo ostensible” (Leal, 2006: 79-80).

La participación de los militares en la vida política (Leal, 1984; Pécaut, 2006), que se integraba por manifestaciones anticomunistas y apreciaciones y valoraciones del manejo del orden público, no se construye solamente con el aumento de la autonomía que otorgaba el ESN. Dicha participación se reafirma, debido a que en ese momento “las Fuerzas Armadas ocupan un sitio más y más considerable en el sistema político, que desborda la función del mantenimiento del orden” (Pécaut, 2006: 274).

Las relaciones entre civiles (élites políticas y/o económicas) y militares permiten que se presente el “desborde” de la función de manejo del orden público. La anterior afirmación se sustenta por una alianza social implícita entre los militares y las diferentes élites que se expresa, por ejemplo, en el “beneplácito” que manifestaron “los gremios económicos, la *clase política* y la jerarquía eclesiástica” (Palacios, 1994: 272) por la promulgación y aplicación del ESN. Frente a lo anterior, Elsa Blair (1993: 135) afirma: “no hay duda de que la concepción [en] el manejo del orden público por parte de las Fuerzas Armadas, respondía a la que animaba a todos estos sectores.”

El finalizar el gobierno de Turbay Ayala, después de una ofensiva militar de las FF.AA. contra las FARC y el M-19 en 1981 (Pécaut, 2006), y con el apoyo político y social por parte de las élites al estamento castrense, la posición de los militares frente al conflicto armado y la insurgencia sigue condicionada por la necesidad de continuar con la represión, que había ya debilitado a las organizaciones guerrilleras (Leal, 2006: 273).

Entre 1980 y 1982, después del robo de las armas del Cantón Norte del Ejército en 1979 y la toma a la Embajada de República Dominicana en 1980 por parte del M-19 y la respuesta del gobierno mediante la captura de líderes de esta guerrilla, Turbay Ayala realiza una “oferta de paz” a la insurgencia (Pécaut, 2006: 296-298). Con el uso de dos instrumentos -la amnistía a miembros de grupos insurgentes y la Comisión Nacional de Paz-, el gobierno buscó una solución para la confrontación armada diferente a la salida militar.

Al finalizar el periodo presidencial de Turbay Ayala, la solución propuesta no representa una salida política a la confrontación (Pécaut, 2006), sustentado por las condiciones de hacer efectiva la amnistía que no implicaban una negociación sino una entrega de armas y la desmovilización de la tropa guerrillera. Finalmente, no se logró ningún avance hacia una alternativa a la confrontación armada.

Sin embargo, “al levantar el estado de sitio, el 20 de junio de 1982, el mismo presidente Turbay pareció reconocer [...] que una apertura política resultaba ineluctable” (Pécaut, 2006: 303), y encontrar en la solución negociada un fin a la confrontación armada.

### **La política de paz de Belisario Betancur y las rupturas con el pasado**

Betancur concebía la violencia como producto de unas condiciones subjetivas y objetivas de la misma, “declaraba que el proceso de paz tenía que abordar tanto las necesidades de los combatientes individualmente, las condiciones subjetivas, como las causas políticas y estructurales de la violencia, las condiciones objetivas” (Chernick, 2008: 83).

Con esta concepción sobre el conflicto armado y sus causas, y con la influencia manifiesta de los diferentes ámbitos, Betancur proporcionaría –en los inicios del periodo- a la política de paz cuatro instrumentos para materializarla: (i) el *diálogo con los actores armados*, y los frutos de este como lo son los acuerdos de cese al fuego y tregua; (ii) la *Comisión de Paz*,

integrada de manera plural, con relativa autonomía (Ramírez & Restrepo, 1989; Villarraga, 2008) y tenía como función “adelantar los diálogos y contactos con diversos sectores sociales sin limitación alguna, y presentar alternativas para el estudio del ejecutivo y de las demás ramas del poder público” (Ramírez & Restrepo, 1989: 76) en cuanto la búsqueda de la paz; (iii) la ley 35 de 1982 o *ley de amnistía*, para los delitos políticos de los insurgentes (Villarraga, 2008: 61) y con garantías para el futuro de los amnistiados; (iv) *el Plan Nacional de Rehabilitación* (PNR), como programa de desarrollo en zonas afectadas por la violencia (Chernick, 2008: 83) y con el fin último de consolidar la paz (Villarraga, 2008); y (4) *la política exterior*, caracterizada por la adhesión al grupo de los No Alineados y al Grupo de Contadora para las negociaciones de los conflictos centroamericanos (Tokatlián, 2000 ; Ramírez & Restrepo, 1989).

Con sus diferentes instrumentos, la política de paz produciría tres rupturas generales con el pasado inmediato del país:

- Primero, **las causas del conflicto armado y las guerrillas**, comprendidas por Betancur en el marco de las dos condiciones de la violencia. De esta manera, se rompía con la visión que concebía al conflicto armado y la guerrilla como producto de una estrategia del bloque comunista por sumar países a su causa.

- Segundo, **la pervivencia de un régimen político excluyente** -como el del FN y los años posteriores a este- parecía afectarse por la apertura política en el marco de la reforma del Estado, como la elección popular de alcaldes y la participación política de los guerrilleros amnistiados (Pizarro, 1989).

- Tercero, **de una diplomacia para la pacificación forzada a una diplomacia por la paz negociada** (Tokatlián, 2000: 301), entendida la primera como la solución del conflicto “mediante la legitimidad de un mayor uso de la fuerza estatal con el fin de derrotar política y/o militarmente a su contrincante armado”, mientras la segunda es la solución “mediante el diálogo, la negociación y el acuerdo”, todo esto, sustentado en el instrumento de la política

exterior.

En sumatoria de las tres rupturas anteriores, y en relación con los objetivos del presente texto, se construye una ruptura específica frente al pasado: **el manejo del orden público y el papel de las FF.AA.**, que definiría el espectro de autonomía y subordinación en las relaciones entre los civiles y militares bajo el marco del proceso de paz. En síntesis: el proceso y la política de paz de Betancur transformaron la consolidada autonomía militar.

Las características de la ruptura pueden agruparse bajo dos rótulos interdependientes: el primero, *la concepción de Betancur sobre el tratamiento de la violencia y de los actores armados*, y el segundo, *la subordinación de los militares a las iniciativas del gobierno en el marco de la política de paz*. Por lo tanto, las acciones y discursos de la institución castrense deben estar en sintonía con el objetivo político de la paz por la vía de la negociación efectuada mediante la política de paz, de lo contrario, el gobierno actuaría para reafirmar la subordinación de los militares a los civiles y al objetivo político mencionado.

### **Las relaciones civiles-militares en el gobierno de Belisario Betancur**

Para el análisis de las relaciones civiles-militares en el gobierno de Betancur se tomarán **grupos de relaciones civiles-militares**, entendidos como las diferentes relaciones debido a los múltiples actores que intervienen en el periodo 1982-1986. Adicionalmente las relaciones civiles-militares se desarrollan en **etapas de las relaciones civiles-militares** al interior de periodo de estudio, las cuales, se encuentran bajo la influencia de ciertas **problemáticas**.

#### ***Grupos de relaciones civiles-militares***

Según, la definición de relaciones civiles-militares afirma que están son un sistema

generador de un equilibrio del poder entre militares y no militares al interior del Estado, en beneficio de la seguridad del mismo y sin perjuicio de los valores de la sociedad y del sistema político (Huntington, 1994; Janowitz, 1990). En consecuencia, las relaciones civiles-militares no se limitan a las relaciones referidas a quien gobierna y a quien se le encarga el ejercicio de la coerción mediante las disposiciones del gobernante, sino también las relaciones que se establecen entre los militares y los demás civiles que potencialmente pueden influir en el desarrollo de las relaciones entre los militares y los gobernantes.

Por las anteriores razones, y en relación con los hechos históricos del gobierno de Betancur, las relaciones civiles-militares entre 1982 y 1986 pueden caracterizarse en el marco de dos grupos de relaciones:

- **Gobierno-militares:** La concepción de Betancur frente al conflicto armado y las guerrillas necesariamente tendría que materializarse en el trato que se le daría a los actores armados y a la violencia. En este sentido, Betancur “abrió el camino a un tratamiento radicalmente distinto del problema guerrillero, que implicaba para las Fuerzas Armadas un abrupto cambio a la subordinación mínima previa a la subordinación obligada” (Dávila, 1998: 154) para el proceso y política de paz, la cual, “era un claro intento por limitar la autonomía militar en el manejo del orden público” (Leal, 2006: 83), es decir, la “propuesta de paz [de Betancur] suponía un sometimiento institucional de los militares a su política” (Blair, 1993: 140). En otras palabras,

Betancur representaba el equilibrio, una fuerza moral capaz de sustituir a la institución militar en el ejercicio de sus funciones. [...] El gobierno intentaba restarle a las Fuerzas Militares el papel de protagonista político que había tenido en el cuatrenio anterior al relevarlas del cumplimiento de tareas jurisdiccionales de orden público. (Torres, 1989: 31)

El cambio en el tratamiento a la confrontación entre el Estado y las guerrillas, así como la iniciativa de negociación política para conseguir la paz, necesitaban de una institución militar dispuesta, por un lado, a permitir el desarrollo de la negociación, y por otro lado, a su transformación en función de la paz. En todo caso, se presume que las decisiones políticas sobre la guerra y la paz en cualquier Estado democrático son de la esfera civil y

suponen la subordinación de los militares a los objetivos perseguidos por la decisión del gobernante.

- **Gobierno-alianza de élites militar, política y económica:** El fundamento de este grupo de relaciones es la existencia de un *sub-grupo de relaciones civiles-militares* que configuran la alianza de las élites militar, política y económica en oposición a la política de paz del presidente Betancur.

En efecto, la alianza referida es la confluencia de los intereses de las diferentes élites en función de los efectos de la política de paz producidos sobre cada élite. Es decir, la política de paz afectaba a cada élite: a los militares, con la exigencia de subordinación frente a la autonomía adquirida años antes; a los partidos políticos tradicionales, con la posible disputa de su hegemonía por parte de los nuevos movimientos y partidos políticos en el marco de la apertura política, y también, la percepción de sustitución de funciones del Congreso en la ejecución de los mandatos otorgados a la Comisión de Diálogo y la promesa del gobierno de realizar reformas políticas, económicas y sociales (Villarraga, 2008); y finalmente, a los gremios económicos, concebían el uso de la fuerza como el mejor medio para desaparecer los perjuicios sufridos por estos en el desarrollo del conflicto armado<sup>3</sup> (Ramírez & Restrepo, 1989), y además, la búsqueda unilateral del gobierno a la solución de la crisis económica (El Espectador, septiembre 30 de 1984).

La relación al interior de la alianza se consuma en la constante defensa de las FF.AA. y su capacidad para lograr una victoria militar sobre la guerrilla (Ramírez & Restrepo, 1989), es decir, la defensa del uso de la violencia para solucionar el conflicto armado.

---

<sup>3</sup> Esto no significa que los gremios fueran adversos a la negociación y la política de paz en su totalidad. No obstante, sí era manifiesta la oposición de gremios representativos de varios sectores como el agrícola, ganadero e industrial.

Con la confluencia de las élites, las RC-M del grupo gobierno-alianza se caracterizan por la oposición a la política de paz mediante acciones de cada una de las élites o de las élites en su conjunto. En consecuencia, la relación del gobierno con cada uno de los miembros de la alianza y con el conjunto de la misma se caracterizará por diferentes elementos constitutivos de conflicto, que gravitan alrededor de la política de paz.

### ***Etapas de las relaciones civiles-militares***

El desarrollo de las relaciones civiles-militares dentro del periodo presidencial de Betancur se presenta en tres etapas: se inicia con la *cooperación* entre los actores, posteriormente se caracteriza por el *conflicto* y finaliza con *contención* del gobierno por la alianza de élites.

Dentro de la primera etapa, la propiedad elemental de las relaciones y acciones es la cooperación, señalada por las acciones y discursos destinados a apoyar la política de paz de manera nominal. Sin embargo, el desarrollo mismo de los hechos sintetiza la existencia de conflictos latentes detrás de la cooperación.

La etapa al interior del proceso de paz inicia con la elección de Betancur como presidente y su formulación de la política de paz, a la cual las FF.AA. debían subordinarse. Con el desarrollo de la política de paz el gobierno reafirmó la búsqueda de la subordinación de los militares: “al excluirlos de la Comisión, el presidente de la República quería reiterar también que él es el jefe de las Fuerzas Armadas y que es a él a quien le corresponde tomar las decisiones sobre la paz” (Ramírez & Restrepo, 1989: 79). Del mismo modo, la ausencia del uso del Estado de Sitio reafirma no sólo los límites a la autonomía militar y el consecuente aumento de la subordinación a la autoridad civil, sino también la priorización de la negociación por encima de la represión a los actores armados y la violencia.

También se aprobó la Ley de Amnistía, que esbozaría la intención de la apertura política y a la vez, la existencia de posiciones diversas sobre lo que significa la paz. Es así como el Ministro de Defensa el General Fernando Landazábal, previo a la aprobación de la amnistía, mientras reconoce y acepta que la paz que propone el gobierno se centra en soluciones no militares al conflicto, advierte que esta “no podrá confundirse con la creencia de la ausencia de capacidad de las Fuerzas Armadas para vencer a la subversión” (El Tiempo, octubre 31 de 1982: 2A); asimismo, días después de la aprobación, declara que otorgar amnistías y levantar el Estado de Sitio impiden la victoria militar definitiva sobre la guerrilla (Revista Semana, diciembre 6 de 1982).

Posterior a la amnistía, dos hechos mostrarían la intrincada posibilidad de desempeño de instituciones civiles: primero, a finales de 1982, por la filtración de información de la Comisión a los militares que contenía temas como la posibilidad de una tregua con la insurgencia (Arias, 2008); y segundo, en febrero de 1983, la publicación del informe de la Procuraduría sobre el grupo Muerte a Secuestradores (MAS) y los nexos de militares activos con este.

En el primer hecho, los militares manifestaron su oposición a la posibilidad de una tregua con las guerrillas debido al cumplimiento de sus funciones constitucionales de defensa del orden público y seguridad del Estado (El Tiempo, 23 de noviembre de 1982; Revista Semana, diciembre 20 de 1982). En cuanto al segundo hecho, los militares se defendieron de las acusaciones que implicaban a miembros activos de las FF.AA. con el MAS. Ante las acusaciones, los gremios respaldaron a las FF.AA., mientras que al informe, lo catalogaron como “un invento de las fuerzas subversivas para mantener la mística entre su gente” (El Tiempo, febrero 22 de 1983: 1-A) y como acción inconstitucional por parte del Procurador (El Tiempo, febrero 23 de 1983).

Por su parte, el presidente Betancur afirmó que “[c]omo Jefe Supremo de las Fuerzas

Armadas asumo que se trata de inculpaciones derivadas de las investigaciones preliminares y que todavía a tales personas no se les ha oído [*sic*] dentro de los respectivos procesos penales" (Revista Semana, marzo 28 de 1983), lo que indica que, si bien no desconoce la investigación de la Procuraduría, tampoco reconoce la existencia de vínculos de los militares con el MAS.

El informe se convierte en el punto de partida para que los militares expresen sus opiniones. En este sentido, Landazábal afirma en una entrevista: "Si el soldado está realizando operaciones pero se le dice que está matando campesinos, viene una reacción de desorientación en las tropas" (El Tiempo, marzo 2 de 1983: 13-A), y nuevamente, resaltó la capacidad de las FF.AA. de derrotar a la insurgencia, siempre que cuente con el apoyo de la sociedad entera; igualmente, advirtió que la sociedad debe oír a los militares y que estos, ante la posibilidad de una amnistía, jamás se acogerían a disposiciones que los ubiquen en condiciones iguales a la insurgencia.

Como solución al conflicto de la Procuraduría con la institución militar por el informe sobre el MAS, se llevó el caso ante la Justicia Penal Militar y no a la justicia ordinaria (Ramírez & Restrepo, 1989).

Luego de la coyuntura generada por el informe sobre el MAS, pero con el antecedente de la intención de control sobre los militares, y mientras los gremios exigían acción militar contra las guerrillas (El Tiempo, abril 23 de 1983; El Tiempo, mayo 3 de 1983), la élite económica y políticos generan escenarios para que los militares se expresen sobre temas relacionados con el proceso de paz.

- primero, el industrial antioqueño Carlos Ardila Lulle realiza un evento en respaldo a la institución castrense con la participación de Landazábal. El General, en su

intervención, ante lo que él considera como “rechazo de la paz” por parte de la insurgencia, declaró que debía “modificarse la postura magnánima del legislador de ayer para asumir la imagen severa del custodio del orden social establecido” (El Tiempo, mayo 6 de 1983: 6-A);

- segundo, en septiembre de 1983, Landazábal es invitado al Congreso para que intervenga como Ministro de Defensa en un homenaje a los militares. En su discurso (El Tiempo, septiembre 9 de 1983), Landazábal advertía al Congreso que el próximo objetivo del comunismo era Colombia, y que para detenerlo se necesitaba, por un lado, la unión de las FF.AA. con los partidos tradicionales, y por otro lado, que las FF.AA. no estuvieran sujetas a “cadenas” que impidieran la defensa de la Constitución. Finalmente, el General proclamó: “Si nuestro Presidente y nuestro gobierno logran detener la subversión, detener la transformación de nuestros ideales y los ideales de Occidente hacia los ideales del comunismo internacional, habremos ganado la guerra” (El Tiempo, septiembre 9 de 1983: 7-B).

Entre el evento de Ardila Lulle y el del Congreso, específicamente el 31 de mayo, el presidente de la Comisión de Paz Otto Morales presenta su renuncia a Betancur motivado por la oposición abierta de los “enemigos de la paz y la rehabilitación” (Arias, 2008: 14), a los cuales, el gobierno debía identificar.

En un ambiente de confrontación constante entre las diferentes guerrillas y FF.AA., mientras se desarrollaban los diálogos, las FARC y el M-19 lanzaron una propuesta que meses antes había sido rechazada por el cuerpo castrense: el cese al fuego y la tregua.

El segundo semestre de 1983 estuvo marcado por la violencia generalizada y la continua polarización entre quienes apoyaban la política de paz y quienes le ejercían oposición (Ramírez & Restrepo, 1989: 139-140) desde las armas y desde los discursos.

Para finalizar la etapa de cooperación, a principios de 1984 se presenta la renuncia del general Landazábal como Ministro de Defensa, después de realizar declaraciones en contra de las acciones de Betancur que buscaban continuar con la implementación de la política de paz, a lo cual responde el presidente: “las Fuerzas Armadas ni son deliberantes ni participan en política, para que ninguna seducción de ese origen perturbe el rigor monástico de su severa tarea profesional” (El Espectador, enero 19 de 1984: 13-A). La respuesta de los militares, ante la exigencia de Betancur a las FF.AA. de mantenerse en su deber de no deliberar, fue la aceptación (Dávila, 1998: 155-156).

De esta manera, la cooperación se centraba en el manejo convencional de la solución de conflictos entre la élite gobernante y la élite militar, que en situaciones anteriores se caracterizó por manifestaciones de Betancur (1982) en las que enfatizaba el carácter civilista de las FF.AA. y que estas eran garantía para el mantenimiento de la paz.

La segunda etapa de las relaciones civiles-militares se define como conflicto debido al aumento de manifestaciones que son evidencia de la progresiva polarización de los actores de las relaciones civiles-militares, y que, antes de solucionarse, llegan al clímax en medio de un escalamiento de la violencia y fracaso parcial del proceso de paz. De forma escalonada, los hechos del proceso de paz generarían una ampliación en el espectro de polarización política al interior de las relaciones civiles-militares, y a su vez, las relaciones afectarían la búsqueda de la paz negociada.

A partir de marzo de 1984 las guerrillas y el gobierno firman los acuerdos de cese al fuego y tregua como paso siguiente a la amnistía en el camino de la paz negociada, que obligaría a las FF.AA. a no hacer uso de la fuerza en contra de las guerrillas y viceversa, a pesar de la oposición de los militares a esta disposición (Villarraga, 2008). Sin embargo, con la respuesta del gobierno al asesinato del Ministro de Justicia retornaba un instrumento que

generó en el pasado el aumento de la autonomía de la institución militar: el Estado de Sitio. Con esta medida, se facultaba nuevamente a los militares para ejercer la fuerza como forma de control del orden público, y sumada a la potencial acción militar contra quienes se considere que no cumplen los acuerdos (El Tiempo, octubre 31 de 1982; Ramírez & Restrepo, 1989), la perdurabilidad de la tregua sería limitada.

No obstante la definición de funciones de las FF.AA. por medio de la abstención del uso de la fuerza, por un lado, y la posibilidad de acciones de carácter cívico-militar (Ramírez & Restrepo, 1989), por otro lado, algunas acciones de los militares se convertían en violaciones a los acuerdos de cese al fuego y tregua de dos maneras: primero, de manera abierta, en contra de campamentos de guerrilleros acogidos a la tregua (Ramírez & Restrepo, 1989), y segundo, de manera clandestina en compañía de grupos paramilitares, en contra de guerrilleros amnistiados o grupos insurgentes en tregua, y posteriormente, contra miembros de partidos políticos (especialmente de la UP) surgidos de las negociaciones entre guerrillas y gobierno (Duncan, 2006; Pécaut, 2006).

Otra acción del gobierno que limitaría el alcance del proceso de paz sería el nombramiento de Jaime Castro como Ministro de Gobierno en 1984, ya que fortalecería la búsqueda del desarme de la guerrilla de manera unilateral y no por la vía de la negociación (Ramírez & Restrepo, 1989).

La alianza entre la élite económica, política y militar del país alcanzaría un mayor grado de operatividad a partir de septiembre de 1984 con la realización de una reunión de congresistas con militares denominada “el desayuno del golpe” (El Espectador, octubre 4 de 1984), considerada por Betancur a una invitación al golpe de Estado por medio de la “adulación” a las FF.AA. (Revista Semana, octubre 29 de 1984), quien un mes antes fue acusado por agricultores y ganaderos de no combatir a las guerrillas por ser un presidente con “simpatía” a estas organizaciones (El Tiempo, agosto 17 de 1984: 4-B).

Al igual que el nombramiento de Castro como Ministro de Gobierno, la designación de Hernán Vallejo en la cartera de Agricultura en marzo de 1985, introduciría más limitaciones para el desarrollo del proceso y política de paz, al ser Vallejo un opositor de esta como principal voz de los ganaderos antes de su posesión como ministro (Revista Semana, marzo 25 de 1985).

Ante la posibilidad del indulto, la alianza de élites despliega sus acciones por medio de declaraciones que reclamaban el uso de la fuerza para manejar el orden público y defender las instituciones de la insurgencia (Villarraga, 2008). Finalmente, la polarización entre la alianza y el gobierno aumentaría con la firma de la ley de indulto por parte de Betancur en junio de 1985.

La terminación de la etapa de conflicto de las relaciones civiles-militares se presenta a finales de agosto y principios de septiembre de 1985 cuando los gremios económicos declaran que se debe combatir a las guerrillas y detener el proceso de paz (El Tiempo, agosto 27 de 1985; El Tiempo, agosto 30 de 1985). Nuevamente, la reacción de Betancur amplía la polarización al negarse a retornar al uso de la fuerza para la solución del conflicto, frente a una “función de guerra” de las FF.AA. planteada por los gremios (El Tiempo, septiembre 1 de 1985: 7-B).

Las RC-M en la etapa de conflicto se caracterizan en la maximización de la polarización de las relaciones, por el desarrollo del proceso y política de paz es causa para el fortalecimiento de la alianza de élites y para acometer acciones desde los escenarios de cada élite (como por ejemplo, los discursos de los gremios, por un parte, y acciones militares ofensivas de las FF.AA., por otra parte)

Sin embargo, situaciones como el decreto de Estado de Sitio y el nombramiento de ministros, antes que ser una manifestación de control civil por parte del gobierno, son indicadores de un proceso gradual de contención, el cual, se explicará enseguida.

La última etapa de las relaciones civiles-militares se refiere a la contención del gobierno por parte de la alianza de élites. La contención se sintetiza en el retorno al uso de la violencia como fracaso parcial del proceso de paz, que la alianza reclamó varias veces y el gobierno rechazó en muchas ocasiones.

En este sentido, el nombramiento de Castro y Vallejo como ministros y la entrada en vigencia del Estado de Sitio, son un grupo de determinaciones que dan inicio al proceso de contención. Posteriormente, en julio y agosto de 1985, bajo las facultades extraordinarias que el Estado de Sitio le otorga al gobierno, se profieren dos decretos: primero, el decreto 2092 de 1985, que creaba nuevas divisiones militares y suscitaba el aumento de la burocratización de la cúpula militar (Leal, 2006); y segundo, el decreto 2157 de 1985, en el cual se establece la Fuerza Élite Antigüerrillera (Dávila, 1998). Ambos decretos facilitan a las FF.AA. la continuación de la guerra contrainsurgente, que de manera contradictoria se opone a la tregua con las guerrillas pactada tiempo atrás.

Mientras los partidos políticos se preparaban para las elecciones presidenciales de 1986 (Ramírez & Restrepo, 1989), el M-19 declaraba la ruptura de la tregua y las FARC pedían que se prolongaran los acuerdos.

Con la inexistencia de la tregua con el M-19 y en medio de la oposición y apoyo de la alianza de élites a la prolongación de los acuerdos con las FARC y al reinicio de la iniciativa militar de las FF.AA. respectivamente, la contención llega a su punto más alto con la toma y retoma del Palacio de Justicia. Al optar por la solución de retomar por la

fuerza las instalaciones del Palacio, y en consecuencia, dejar en un lugar distante la opción de la negociación, el retorno al uso de la violencia se consumaría. El Ministro de Defensa de la época, el general Miguel Vega Uribe (Vega, 1985: 42), resume la visión de los militares sobre el Palacio:

Se imponía [...] el uso de las armas, pues no había otra forma de evitar la acción alevé y terrorista, intempestiva y audaz de grupos subversivos y terroristas. [...] A las Fuerzas Militares y a las Fuerzas de Policía, a ambas les correspondía moral y jurídicamente la represión y la defensa del orden jurídico.

El gobierno entonces, se “plegaría” a la elección de los militares por utilizar la fuerza bélica para recuperar el Palacio (Ramírez & Restrepo, 1989: 240).

Del desarrollo de la retoma del Palacio pueden extraerse tres conclusiones (Dávila, 1998: 156-157): (i) se hicieron explícitas las tensiones entorno a la subordinación y autonomía de las FF.AA. al ser la respuesta militar una acción en contra de la política de paz; (ii) las FF.AA. retomaron su función del pasado y regresaron abiertamente al escenario político; y (iii) comprender que la subordinación y autonomía convivían de manera simultánea, en razón a la decisión de Betancur de no tener el operativa y posteriormente, afirmar que la retoma era un procedimiento de competencia de las FF.AA.

Después de la retoma del Palacio, se desencadenan una serie de reacciones contradictorias (El Colombiano, noviembre 8 de 1985; Ramírez & Restrepo, 1989): por un lado, los gremios apoyan la acción militar de las FF.AA. como solución a la toma del Palacio, y por otro lado, el Partido Liberal<sup>4</sup> pide explicaciones al gobierno por el desenlace de la retoma al

---

4 La citación del Partido Liberal, más que buscar el esclarecimiento de los hechos, tenía como fin debilitar al Partido Conservador con miras a las elecciones presidenciales de 1986; por tal razón, la oposición liberal (al menos desde mediados de 1985) a la política de paz y las acusaciones de estos a Betancur de ser el responsable del fracaso (Ramírez & Restrepo, 1989; Revista Semana, diciembre 16 de 1985), son argumentos definidos en el marco de la competencia electoral.

lugarlo a un debate de control político en el Congreso, que finalmente no se llevaría a cabo.

Aunque el gobierno decidiera prolongar la tregua con las FARC, después de los hechos del Palacio de Justicia, el retorno al uso de la violencia desde el Estado fue inmediato, ya que los militares recuperaron la “iniciativa plena” en el manejo del orden público con el resultado de un escalamiento de operaciones ofensivas durante el resto del gobierno de Betancur (Leal, 2006: 85).

En suma, la contención del gobierno se traduce en proteger a los militares frente a los hechos del Palacio, al asumir toda la responsabilidad (Villarraga, 2008: 94), y en permitir que las FF.AA. retomaran el control sobre el manejo del orden público el resto del periodo presidencial.

### ***Problemáticas de las relaciones civiles-militares***

Las dinámicas y el desarrollo histórico de los grupos y etapas de relaciones civiles-militares se encuentran determinados por problemáticas transversales. Estas problemáticas son los elementos constitutivos sobre los que gravitan las relaciones civiles-militares, es decir, los actores se relacionan entorno a problemáticas que son el punto de partida para sus decisiones y acciones.

En consecuencia, las problemáticas de las relaciones civiles-militares se agrupan en dos categorías: **la concepción de la paz y la violencia**, en primer lugar, y **la implementación y desarrollo de la política de paz**, en segundo lugar. Las categorías, como se expondrá a continuación, tienen un carácter interdependiente al ser la segunda una expresión de la primera.

---

### **Concepción de la violencia y de la paz**

La concepción de Betancur sobre la violencia en Colombia se centra, como se ha dicho, en condiciones subjetivas y objetivas de la misma. Por el contrario, los militares consideran la violencia en Colombia como fruto de la confrontación de potencias en la Guerra Fría, en donde la izquierda (cualquiera que fuese su forma de acción u organización política) era la representación del comunismo y de los intereses del bloque comunista, como lo expresa el general Matamoros: “Desde luego, hay factores sociales que también contribuyen a la violencia, pero el factor más trascendente es la incidencia del comunismo internacional.” (Revista Semana, diciembre 12 de 1983).

El comunismo, según las FF.AA., se define con las siguientes características: su objetivo es “derribar el régimen establecido y sustituirlo por otro” (Valencia, 1982: 5A), para lograr el objetivo su estrategia es la lucha de clases (Landazábal, 1985) y su táctica es el uso incondicional de la violencia por medio de la acción de una militancia político-militar de carácter permanente (Estado Mayor Conjunto de las FF.MM., 1982).

De manera similar, los partidos políticos tradicionales y los gremios económicos, percibían en el comunismo una amenaza para el sistema que permitía su desarrollo y configuración como élites. Los primeros, desde el FN, legitimaron un régimen político que no permitía la inclusión de los comunistas, y en la búsqueda de la seguridad del Estado establecieron al comunismo como su mayor amenaza. Los segundos, concebían a los comunistas como “criminales” que actuaban a favor de la implantación del comunismo (El Tiempo, agosto 17 de 1984: 4-B) y ser la representación interna de un enemigo externo (El Tiempo, agosto 27 de 1985)

A partir de la concepción de la violencia de Betancur este define la paz en función de atacar

las condiciones objetivas y subjetivas mediante el diálogo con las guerrillas y reformas que generaran nuevas condiciones que evitaran la violencia: “Hay que crear el orden jurídico, político, económico y social para la nueva convivencia de los colombianos nuevos del nuevo país dentro del marco de la simetría de derechos y de obligaciones que constituye todo Estado de Derecho.” (Betancur, 1982: 12-13).

Nuevamente, por el contrario, los militares veían en la paz de Betancur la rendición frente a las guerrillas, como lo dice Landazábal: "A mí desde chiquito me enseñaron que una bandera blanca es una bandera de rendición [*sic*]" (Revista Semana, enero 30 de 1984). La paz para los militares era la pervivencia de la estructura social, política y económica de la sociedad, mediante la victoria militar sobre la insurgencia: “Si nuestro Presidente y nuestro gobierno logran detener la subversión, detener la transformación de nuestros ideales y los ideales de Occidente hacia los ideales del comunismo internacional, habremos ganado la guerra” (El Tiempo, septiembre 9 de 1983). Por su parte, la élite económica, al igual que los militares, considera la paz como una victoria del régimen político, económico y social que representan (El Tiempo, agosto 30 de 1985).

Las diferentes concepciones sobre la violencia y la paz producen distintas concepciones sobre la función de las FF.AA. en el periodo presidencial del Betancur. Para Betancur las FF.AA. debían tener una función de apoyo al desarrollo de zonas específicas del país, como expresión de la subordinación a la política de paz: “las Fuerzas Armadas cuya participación en la tarea de integración acentuaremos, haciendo que sus comandos operativos sean también unidades de desarrollo, los ingenieros militares construyendo puentes, caminos, vías de penetración” (Betancur, 1982a: 14-15); la función de apoyo al desarrollo se relaciona con la renuncia a la violencia que propone Betancur como sustento de la paz: “Y considero [...] injusto el que se hable de nuestras Fuerzas Armadas, símbolo viviente y sacrificado de la lucha por la paz, en función de “guerra”, de combate dentro de las propias fronteras” (El Tiempo, septiembre 1 de 1985: 7-B).

La alianza de élites, de forma disímil a Betancur, considera que las FF.AA. deben ejercer la violencia sobre las guerrillas para defender al Estado colombiano (El Tiempo, octubre 31 de 1982; El Tiempo, agosto 27 de 1985; El Tiempo, agosto 30 de 1985; Vega, 1985), es decir, deben estar al servicio del mantenimiento de la hegemonía y el sistema que la sostiene.

En síntesis, la categoría de la concepción de la violencia y la paz sitúa a los actores de las relaciones civiles-militares en posiciones contrapuestas, y fija los valores políticos de las élites (incluyendo la que gobierna) que determinan las rutas de acción en el periodo presidencial de Belisario Betancur.

### **Implementación y desarrollo de la política de paz**

La política de paz es la materialización de la concepción de Betancur sobre la violencia y la paz. Por consiguiente, su implementación y desarrollo será fuente de conflictos entre el gobierno y la alianza de élites.

La amnistía, como ya se ha indicado, encarnan la apertura política que posibilitaría “un sistema de mayor participación democrática” (Pizarro, 1989: 333). Con la apertura los partidos políticos tradicionales verían amenazado su régimen por la participación de un enemigo declarado: el comunismo. Del mismo modo, para los militares, la amnistía era la victoria del comunismo: “No podríamos aceptar que la resultante de la ley de amnistía fuera el triunfo para una revolución que considerábamos vencida” (Landazábal, 1985: 68).

Para los partidos políticos tradicionales y sus representantes en el Congreso, la amnistía era el único mecanismo necesario para encontrar la paz (Ramírez & Restrepo, 1989), es decir, cualquier otra medida de la política de paz era desproporcional al objetivo. Sumado a lo anterior, Betancur, en varias ocasiones, “pasó por encima” de las instancias políticas tradicionales para desarrollar la política de paz, instrumentalizada por instituciones como la

Comisión de Paz, produciendo en los partidos y el Congreso una sensación de pérdida de control sobre asuntos que podrían ser de su competencia (Ramírez & Restrepo, 1989). Esta pérdida de control, según los partidos, era una sustitución de las funciones del Congreso.

Con sus acciones, dice Landazábal (1985: 64), “La Comisión de Paz, (...) dio la sensación de poner al Estado al servicio de la subversión, sin exigirle a esta su sumisión al servicio del Estado”. Asimismo, se considera que las acciones de la Comisión en la implementación de la política de paz generan el sometimiento de las FF.AA.: “En estas condiciones el cese del fuego, la tregua y el retiro de las tropas del campo, son tres factores impuestos a las FF.AA. por voluntad de la guerrilla, con el apoyo traicionero y apátrida de la Comisión de Paz” (Landazábal, 1985: 205).

Al ser la política de paz la abstención del uso de la violencia del Estado para la solución del conflicto armado, los gremios consideraban que los resultados de la implementación de la política de paz se centraban en un aumento de la violencia ejercida en su contra (El Tiempo, agosto 27 de 1985: 8-A).

## **Conclusiones**

El proceso de paz de Belisario Betancur puede considerarse como un primer experimento para conseguir la paz por medio del diálogo y la negociación. Esto quiere decir que, por lo menos en Colombia, no existen experiencias de negociación con las guerrillas que permitan mirar hacia atrás y aprender de los errores cometidos; por lo tanto, el proceso de paz entre 1982 y 1986 sirve para identificar los elementos de aprendizaje (errores y virtudes del proceso) y con ello trazar una línea de base para un nuevo intento de negociación.

En cuanto a los aprendizajes y construcción de una línea base de las relaciones entre civiles-militares en un contexto de proceso de paz en Colombia, esta ponencia propone los

siguientes elementos de comprensión proporcionados desde la experiencia de Betancur: primero, las concepciones de las causas de la violencia y el significado de “paz” para militares y civiles; segundo, la caracterización del enemigo en el imaginario de la colectividad militar y de los grupos de influencia sobre las FF.AA.; tercero, los antecedentes e interpretaciones del desarrollo de la guerra; y cuarto, la posibilidad de subordinación de los militares como efecto de un consenso sobre aspectos de preocupación particular y profesional de los miembros de la institución castrense.

Sobre las concepciones y significados de las causas de la violencia y de “paz” en militares y civiles, pueden concebirse como un punto de partida para las decisiones políticas y militares en un momento determinado. Igualmente, si existen posiciones contrarias frente a la paz y la violencia como sucedió en el gobierno de Betancur, los civiles y los militares pueden encontrar apoyo a sus concepciones y significados en grupos civiles no gobernantes que justifiquen sus posiciones; no obstante, existe también la alternativa desde los gobernantes de iniciar procesos de diálogo con militares y grupos de civiles que se oponen a una paz negociada con el fin de transformar las concepciones y significados de la paz.

La definición del enemigo en las doctrinas de seguridad refuerza las posiciones antagónicas a una paz que resulte de una negociación con la insurgencia armada. Por lo anterior, identificar explícitamente las concepciones sobre el enemigo de los militares en la guerra permite una interpretación más realista de las posibilidades o no de afectación del proceso de paz y, al mismo tiempo, de la necesidad de interpelar a la institución militar y sus doctrinas para evitar una afectación negativa de la búsqueda de la paz.

En cuanto a la interpretación del desarrollo de la guerra por parte de los militares, el caso de Betancur permite una observación que es determinante para permitir el transcurso de las negociaciones: luego de las acciones contra las guerrillas en el gobierno de Turbay Ayala, militares y civiles consideraban la derrota definitiva de la insurgencia estaba cerca. Si los

militare y los civiles creen cercana la victoria ¿por qué renunciar al uso de la violencia del Estado en ese momento? El reclamo del retorno a la violencia en el subgrupo de relaciones civiles-militares antes que ser contenido por Betancur se sustentaba en gran medida en esa percepción.

Finalmente, siempre existe la posibilidad de encontrar consensos y cooperar, como sucedió en la etapa de cooperación entre civiles y militares en el gobierno de Belisario Betancur. Para Markus Shutzle-Kraft (2012), existen consensos sobre la función de las FF.AA. al interior del estado que requieren de concesiones por parte de lo civiles a los militares, como ocurrió durante el siglo XX en Colombia. En sentido contrario, podría presumirse que luego de las concesiones de los civiles a los militares para la participación de estos últimos en el manejo del orden público y ad portas de una negociación política para la obtención de la paz, se debe presentar un proceso inverso del flujo de las concesiones, es decir, de los militares a los civiles.

Para terminar, el lector podrá observar que las conclusiones son incompletas y que producen más incertidumbres y zonas grises que criterios consolidados. Para el ponente significa una oportunidad de retroalimentación por parte de los lectores y de ampliación de los elementos de comprensión de los procesos de paz en Colombia.

## **Bibliografía**

- Arias, G. (2008). *Una mirada atrás: procesos de paz y dispositivos de negociación del gobierno Colombia*. Fundación Ideas para la Paz: Bogotá, Colombia.
- Atehortúa, A. (2004). *Los estudios acerca de las fuerzas armadas en Colombia: balance y desafíos*. En: *Análisis Político* (51), 12-24.
- Atehortúa, A. & Vélez, H. (1994). *Estado y Fuerzas Armadas en Colombia*. Tercer Mundo Editores: Santiago de Cali, Colombia.

- Betancur, B. (1982). *El ansia y la prisa por la paz*. Secretaría de Información y Prensa de la Presidencia de la República: Bogotá, Colombia.
- Blair, E. (1993). *La Fuerzas Armadas. Una mirada civil*. CINEP: Bogotá, Colombia.
- Chernick, M. (2008). *Acuerdo posible: solución negociada al conflicto armado colombiano*. Ediciones Aurora: Bogotá, Colombia.
- Dávila, A. (1998). *El juego del poder: historia, armas y votos*. CEREC, Universidad de los Andes: Bogotá, Colombia.
- Dudley, S. (2008). *Armas y urnas. Historia de un genocidio político*. Editorial Planeta: Bogotá, Colombia.
- Duncan, G. (2006). *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Editorial Planeta: Bogotá, Colombia.
- El Colombiano (noviembre 8 de 1985). *Mensaje de Fenalco*, p. 13-A.
- El Espectador (enero 19 de 1984). *Trascendental discurso de Betancur*, p. 13-A.
- \_\_\_\_\_ (septiembre 30 de 1984). *“Lo del golpe de Estado es una novela”*, p. 1-A y 10-A.
- \_\_\_\_\_ (octubre 4 de 1984). *El desayuno del “golpe”: “Críticas al gobierno, no conspiración”*, p. 12-A.
- El Tiempo (octubre 31 de 1982). *Advierte Mindefensa: “Esperamos que esta sea la última amnistía”*, p. 1-A y 2-A.
- \_\_\_\_\_ (noviembre 23 de 1982). *A las fuerzas armadas no se les puede delimitar zonas: Matamoros*, p. 1-A y 6-A.
- \_\_\_\_\_ (febrero 22 de 1983). *El informe sobre el MAS: Fadegan, Fedegan y Analac enjuician las conclusiones*, p. 1-A y 6-A.
- \_\_\_\_\_ (febrero 23 de 1983). *Respaldo de gremios a Fuerzas Armadas*, p. 1-A y última-A.

- \_\_\_\_\_ (marzo 2 de 1983). *Dice Landazábal: Mientras haya desconfianza en las FF.AA. no habrá paz*, p. 1-A y 6-A.
- \_\_\_\_\_ (abril 23 de 1983). *Ganaderos del Magdalena Medio piden ayuda militar*, p. 1-E.
- \_\_\_\_\_ (mayo 3 de 1983). *Gremios se dirigirán a Betancur*, p. 1-A y 2-B.
- \_\_\_\_\_ (mayo 6 de 1983). *Pide Landazábal: menos magnanimidad con la subversión*, p. 1-A y 6-A.
- \_\_\_\_\_ (septiembre 9 de 1983). *Advierte Landazábal: Colombia es el próximo objetivo del comunismo*, p. 7-B.
- \_\_\_\_\_ (agosto 17 de 1984). *La reforma agraria: un paso exigido por la guerrilla marxista hacia la paz? O hacia la instauración del comunismo? Qué otros pasos exigirá después? Manifiesto de 350 agricultores y ganaderos colombianos*, p. 4-B.
- \_\_\_\_\_ (agosto 27 de 1985). *Basta de violencia*, p. 1-A y 8-A.
- \_\_\_\_\_ (agosto 30 de 1985). *Contra la subversión. Fedegan respalda a los empresarios del Valle*, p. última-A.
- \_\_\_\_\_ (septiembre 1 de 1985). *Fuerte réplica de Betancur a gremios del Valle*, p. 1-A y 7-B.
- Estado Mayor Conjunto de las FF.MM. (1982). *Anexo "A". A la apreciación de la situación post-electoral*. En: Behar, O. (1985). *Las guerras de la paz*. Círculo de Lectores: Bogotá, Colombia.
- Huntington, S (1995). *El Soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Grupo Editor Latinoamericano: Buenos Aires, Argentina.
- Janowitz, M. (1990). *El Soldado Profesional*. Ministerio de Defensa de España: Madrid.
- Landazábal, F. (1985). *El precio por la paz*. Editorial Plantea: Bogotá, Colombia.
- Leal, F (1984). *Estado y política en Colombia*. Siglo XXI Editores: Bogotá, Colombia.

- \_\_\_\_\_ (2006). *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005*. Editorial Planeta: Bogotá, Colombia.
- Morales, O. (1991). *Papeles para la paz*. Recuperado 17 de julio de 2011 de: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/sociologia/papeles/papeles1.htm>
- Medellín, P. (1989) *La Reforma del Estado en América Latina*. FESCOL: Bogotá, Colombia.
- Palacios, M. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Editorial Norma: Bogotá, Colombia.
- Pécaut, D. (2006). *Cuatro décadas de política colombiana*. Editorial Norma: Bogotá, Colombia.
- Pizarro, E. (1989). *Democracia restringida y desinstitucionalización política*. En: Medellín, P. (Comp.) (1989). *La Reforma del Estado en América Latina*. FESCOL: Bogotá, Colombia.
- Ramírez, S. & Restrepo, L. (1989). *Actores en conflicto por la paz. El proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancur*. Siglo XXI Editores y CINEP: Bogotá, Colombia.
- Revista Semana (diciembre 6 de 1982). *Sin querer queriendo*. Recuperado el 8 de mayo de 2011 de: <http://www.semana.com/nacion/querer-queriendo/64193-3.aspx>
- \_\_\_\_\_ (diciembre 20 de 1982). *La hora de la verdad*. Recuperado el 8 de mayo de 2011 de: <http://www.semana.com/especiales/hora-verdad/63675-3.aspx>
- \_\_\_\_\_ (marzo 7 de 1983). *Santofimio y los militares*. Recuperado el 8 de mayo de 2011 de: <http://www.semana.com/confidenciales/santofimio-militares/62324-3.aspx>
- \_\_\_\_\_ (marzo 14 de 1983). *Estado de Sitio*. Recuperado el 8 de mayo de 2011 de: <http://www.semana.com/confidenciales/estado-sitio/62332-3.aspx>
- \_\_\_\_\_ (marzo 21 de 1983). *Yo me armo, tu te armas*. Recuperado el 8 de mayo de 2011 de: <http://www.semana.com/nacion/armo-armas/62620-3.aspx>

- \_\_\_\_\_ (marzo 28 de 1983). *Recibiendo garrote*. Recuperado el 8 de mayo de 2011 de: <http://www.semana.com/nacion/recibiendo-garrote/61462-3.aspx>
- \_\_\_\_\_ (diciembre 12 de 1983). *Habla Matamoros*. Recuperado el 8 de mayo de 2011 de: <http://www.semana.com/nacion/habla-matamorros/61899-3.aspx>
- \_\_\_\_\_ (diciembre 19 de 1983). *Relaciones deterioradas*. Recuperado el 8 de mayo de 2011 de: <http://www.semana.com/confidenciales/relaciones-deteroradas/62529-3.aspx>
- \_\_\_\_\_ (enero 30 de 1984). *¿Señal de rendición?* Recuperado el 8 de mayo de 2011 de: <http://www.semana.com/confidenciales/senal-rendicion/60160-3.aspx>
- \_\_\_\_\_ (febrero 20 de 1984). *La noche de los generales*. Recuperado el 8 de mayo de 2011 de: <http://www.semana.com/nacion/noche-generales/59937-3.aspx>
- \_\_\_\_\_ (octubre 29 de 1984). *La verdad sobre “el golpe”*. Recuperado el 8 de mayo de 2011 de: <http://www.semana.com/nacion/verdad-sobre-golpe/59608-3.aspx>
- \_\_\_\_\_ (marzo 25 de 1985). *El último timonazo*. Recuperado el 8 de mayo de 2011 de: <http://www.semana.com/nacion/ultimo-timonazo/57506-3.aspx>
- \_\_\_\_\_ (octubre 7 de 1985). *Paz, o guerra, o todo lo contrario*. Recuperado el 8 de mayo de 2011 de: <http://www.semana.com/nacion/paz-guerra-contrario/58229-3.aspx>
- \_\_\_\_\_ (noviembre 2 de 1985). *“Soy blando pero con comillas”*. Recuperado el 8 de mayo de 2011 de: <http://www.semana.com/enfoque/blando-pero-dobles-comillas/56233-3.aspx>
- Tokatlián, J. (2000). *Las Diplomacias por la Paz*. En: Camacho, A. & Leal, F (Comp.). *Armar la paz es desarmar la guerra*. CEREC: Bogotá, Colombia.
- Torres, J (1989). *Relaciones civiles-militares en Colombia (1.974-1986)*. Universidad de los Andes: Bogotá, Colombia.
- Valencia, A. (1982). *De la amnistía a la paz*. En: El Tiempo, agosto 28 de 1982, p. 5-A. Bogotá, Colombia.

- Vega, M. (1985). *Las Fuerzas Armadas de Colombia y la defensa de las instituciones democráticas*. Bogotá, Colombia.
- Villarraga, A. (2008). *Gobierno del presidente Belisario Betancur. Tregua y cese al fuego bilateral*. Serie El Proceso de Paz, Tomo I. Fundación Cultura Democrática: Bogotá, Colombia.