



Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

ISSN 1900-6586 (impreso), 2500-7645 (en línea)

Web oficial: <https://www.revistacientificaesmic.com>

El desarrollo de la democracia colombiana y sus efectos en el binomio Fuerzas Militares-ciudadanía

Alba Lucía García Suárez

<https://orcid.org/0000-0003-0996-2815>

albalucia.garcia@alumnos.uc3m.es

Universidad Carlos III de Madrid, España

Citación: García Suárez, A. (2019). El desarrollo de la democracia colombiana y sus efectos en el binomio Fuerzas Militares-ciudadanía. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(26), 253-268. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.393>

Publicado en línea: 1 de abril de 2019

Los artículos publicados por la *Revista Científica General José María Córdova* son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Atribución - No Comercial - Sin Derivados.



Para enviar un artículo:

<https://www.revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/about/submissions>



Miles Doctus



Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 17, Número 26, abril-junio 2019, pp. 253-268
<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.393>

El desarrollo de la democracia colombiana y sus efectos en el binomio Fuerzas Militares-ciudadanía

The development of Colombian democracy and its effects on the Armed Forces-Citizenship dichotomy

Alba Lucía García Suárez

Universidad Carlos III de Madrid, España

RESUMEN. El sistema democrático colombiano ha recorrido un largo camino desde los tiempos de la instauración de la República —pasando por la Constitución de 1991— hasta nuestros días. A partir del análisis del proceso de consolidación del sistema democrático a lo largo de la historia del Estado colombiano, se busca identificar la actual relación entre democracia, Fuerzas Militares y ciudadanía, en el marco de un Estado social de derecho. Para ello, se propone una explicación de los conceptos de democracia, Estado y soberanía (esta última, representada por la ciudadanía) y se muestran las complejidades y los retos implicados por la participación de la soberanía y del control civil en relación con las Fuerzas Militares (institución reconocida jurídicamente en la Constitución).

PALABRAS CLAVE: ciudadanía; Constitución; democracia; Estado; Fuerzas Militares

ABSTRACT. The Colombian democratic system has come a long way from the time of the establishment of the Republic, from the Constitution of 1991 to the present day. To identify the current relationship between democracy, Military Forces, and citizenship —within a framework of the social rule of law— the consolidation process of the democratic system throughout the history of the Colombian State is analyzed. The concepts of democracy, State, and sovereignty (represented by the citizenship) are explained, and the complexities and challenges implied by the participation of sovereignty and civil control concerning the Military Forces (constitutionally recognized legal institution) are presented.

KEYWORDS: citizenship; constitution; democracy; Military Forces; State

Sección: POLÍTICA Y ESTRATEGIA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 18 de noviembre de 2018 • Aceptado: 7 de marzo de 2019

CONTACTO: Alba Lucía García Suárez ✉ albalucia.garcia@alumnos.uc3m.es

Introducción

Aunque no hay unanimidad sobre los inicios de la democracia en Colombia, la elección de José Vicente Concha en 1914 como presidente (mediante sufragio directo por primera vez desde 1860) es parte de la génesis de este proceso evolutivo, así como el uso del sufragio popular a partir de 1974 para la elección del máximo mandatario; luego del proceso llevado a cabo en el periodo de 1958 hasta 1974, conocido como el pacto del Frente Nacional (efectuado entre los dos partidos tradicionales, Liberal y Conservador). Por su parte, existe consenso sobre el impacto que tiene para nuestra historia democrática la expedición de la Constitución Política de 1991, los grandes avances constitucionales que representó frente al anterior texto constitucional y las implicaciones que trajo en el sistema político al plantear una democracia representativa con varios mecanismos de participación popular.

Bajo esta premisa, en última década del siglo XX y las dos primeras del siglo XXI, el país ha tratado de hacer realidad los postulados de este texto que, en su primer artículo, consagra a Colombia como "... un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...". Ello ha implicado fortalecer el Estado, el Gobierno y la sociedad civil; avanzar en la maduración de una democracia representativa y participativa; y una serie de cambios institucionales que han afectado las tres ramas del poder público.

Las nuevas realidades jurídicas, políticas y sociales que afronta la nación, sumadas al proceso de democratización (entendido como un proceso de desarrollo de las instituciones sociales que conducen al fortalecimiento de la sociedad civil), hacen que surjan nuevos debates y nuevas reflexiones sobre el poder público, el Estado, las instituciones y la ciudadanía. Dentro de este escenario se suscribe este artículo, que busca analizar la relación existente entre la ciudadanía y las Fuerzas Militares, la forma como la democracia aborda dicha relación y la responsabilidad de los ciudadanos de tomar un papel activo en esta última.

El escrito cuenta con cuatro partes: en la primera, se presenta el desarrollo y evolución de la democracia a partir de la Constitución Política de 1991, con especial énfasis en el tratamiento de las herramientas que les permitieron a los colombianos entablar una relación directa con las autoridades, opinar sobre asuntos públicos, demandar el cumplimiento de las normas, vigilar la conducta de los dirigentes y tomar parte en las decisiones que afectan a todos; en la segunda, se precisan los conceptos de soberanía, poderes públicos, poder civil, ciudadanía y Fuerzas Militares; en la tercera, se presenta un diagnóstico de la relación actual entre ciudadanía y Fuerzas Militares; y en la última parte, se hace un análisis de los retos que implica, en un gobierno democrático, la relación de participación y control de la ciudadanía con las Fuerzas Militares. Respecto de esto último, vale la pena recordar lo señalado por Bruneau (2005, p. 21) en cuanto a la importancia del conoci-

miento para que la ciudadanía pueda acceder al control civil: “los civiles no necesitan ser expertos en cuestiones de seguridad nacional para ejercer su control sobre las FF. AA. y determinar sus roles y misiones. Sin embargo, sin duda alguna deben adquirir un nivel apropiado de conocimiento y sobre todo estar conscientes de lo que no saben”.

Bajo esos parámetros introductorios se fijan las líneas gruesas del presente artículo, que busca inquietar al lector, ante todo, en el significado que representa para Colombia el desarrollo de la democracia y sus efectos en el binomio Fuerzas Militares-ciudadanía.

La democracia y su evolución desde la Constitución Política de 1991

Para comprender mejor el proceso democrático en Colombia a partir de la promulgación de la Constitución de 1991 —que representó un cambio en cuanto a la legitimidad democrática, debido al espacio que la sociedad civil (y con ella, cada uno de los ciudadanos) logró en todos los ámbitos—, es necesario vislumbrar el concepto de *democracia*. La definición más genérica de este término hace referencia al gobierno ejercido por el pueblo o por lo que hoy denominamos *ciudadanos*; en tanto que etimológicamente deriva de *démos* (que se traduce como ‘pueblo’) y *kratos* (que es ‘dominio’ o ‘gobierno’), cuya combinación permite conceptualizar la definición como “gobierno del pueblo”. El uso del término data del siglo V a. C., acuñado por aquellos que defendían un sistema político en el que gobernarán todas las personas entonces reconocidas como *ciudadanos*.

La obra de Aristóteles, *Política*, es considerada como un hito en la evolución de la democracia; en este texto, la *politeia* es entendida como la mejor forma de gobierno y la democracia como una desviación de aquella. En la época de los griegos se asientan los dos principales valores que se asocian con la democracia: la igualdad y la libertad. En la Edad Media, con la traducción de la *Política* al latín, la palabra *democracia* entra al vocabulario de eruditos de la época como Tomás de Aquino y Marsilio de Padua, quienes encuentran en ella una forma desviada de gobierno, en la que el vulgo o la multitud de pobres, sin contar con el consenso de los demás y sin mirar el bien común, pueden gobernar. En la Edad Moderna, Maquiavelo, Thomas Hobbes, Spinoza y Montesquieu, entre otros, son autores que marcan tendencia al desarrollar la democracia dentro de la teoría política moderna y el preconstitucionalismo, a partir del contrato social.

En el siglo XX, cuando se habla de democracia, esta se entiende como método o lo que hoy se denomina democracia representativa: el pueblo gobierna actuando a través del voto. En este periodo, autores como Weber, Schumpeter y Kelsen se hacen presentes para explicar la democracia —entendida como valor esencial— y las reglas que la dirigen. Pero solo será hasta después de la segunda mitad del siglo XX que el término *democracia* como método de selección recibe múltiples críticas, lo cual conduce a la elaboración de un nuevo concepto más focalizado en torno a la participación del ciudadano en la forma-

ción de la voluntad política y en la toma de decisiones; se habla, entonces, de democracia participativa o democracia deliberativa.

Esta evolución compleja del término ha sido estudiada por autores como Robert Dahl (2004), quien hace una revisión del proceso democrático, desde sus formas prehistóricas hasta finales del siglo XX y principios del XXI. Este autor explica cómo este proceso ha enfrentado problemas como la pobreza o las desigualdades masivas y señala las altas posibilidades de que en el futuro una gran parte de la población mundial “viva regida por formas de gobierno democráticas que continúen evolucionando para hacer frente a viejos y nuevos desafíos” (p. 52). Así mismo, Adam Przeworski (1995), luego de hacer un análisis sobre los sistemas democráticos del mundo a través de la historia, defiende el autogobierno y lo presenta como “el único mecanismo por el que el pueblo puede ejercer el poder y la única forma de libertad política factible en nuestro mundo” (p. 27). Además, en otra obra (2010) aclara que la forma de tomar decisiones en la democracia es indirecta, que los ciudadanos eligen partidos y candidatos y los autorizan para tomar decisiones en nombre de la colectividad; en este sentido, la condición mínima para la democracia es “ofrecer alternativas reales, partidos políticos que lean las preferencias de todos los ciudadanos y comparen el apoyo numérico para cada una de ellas” (p. 167).

En Colombia, el término democracia se hace presente en el texto constitucional promulgado en 1991: desde el preámbulo y a lo largo de su articulado se tiene registro de la democracia tanto representativa como participativa. Así, a partir del surgimiento de la nueva carta política, la Corte Constitucional ha hecho énfasis en la importancia de la democracia, especialmente, de la participativa (que más adelante se lee en este artículo como *participación*). Tal participación tiene efectos no solo en el campo de lo estrictamente político (electoral), sino también en lo económico, administrativo, cultural, social, educativo, sindical o gremial del país, así como en algunos aspectos de la vida privada de las personas. Su objetivo primordial es el de posibilitar y estimular la intervención de los ciudadanos en actividades relacionadas con la gestión pública y en todos aquellos procesos decisorios para la vida y la orientación del Estado y la sociedad civil (Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-336, 1994).

De esta forma, y gracias a la evolución que se ha dado en nuestro país, el principio de participación democrática expresa no solamente un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político. El concepto de democracia participativa no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones, sino que, como lo ha señalado la alta Corte, implica que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca, así, fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual (Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-585, 1995).

Además, la participación puede ser entendida como principio y fin del Estado. Macedo (2011) señala que, desde el preámbulo de la Constitución, se prevé que la justicia

del ordenamiento político, económico y social solo se logra mediante la consolidación de un marco jurídico, democrático y participativo, todo ello, dentro de un Estado social de derecho. Este último, como lo afirma la Corte Constitucional en la Sentencia T-406 de 1992, es una transformación total del anterior sistema jurídico-político, que acerca el Estado colombiano a lo que históricamente se ha denominado “Estado de bienestar”. De hecho, el artículo 1.º representa un principio fundamental del ordenamiento, que define la forma y las características del Estado, entre las cuales se resalta el perfil democrático, pluralista y participativo de la República, por lo tanto, la participación se constituye en piedra angular de la estructura política.

Ahora bien, el artículo 2.º de la Constitución consagra la participación como *fin esencial del Estado*: “... facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación...” (Colombia, Constitución Política, 1991), en concordancia con la garantía de los derechos, deberes y principios consagrados en la misma norma, que indica con claridad los principales objetivos hacia los que debe apuntar la acción del Estado. De esta manera, explica Macedo (2011), la participación se consolida no solo como requisito indispensable para el funcionamiento del Estado, sino que a ella deben estar encaminadas todas sus actividades.

La participación también puede ser presentada en Colombia como un ejercicio de la soberanía popular, dado que la soberanía reside en el pueblo y no en la nación, como lo postulaba la Constitución de 1886. Además de su consagración normativa en los pilares de la Constitución, que edifican y sostienen todo el ordenamiento jurídico-político colombiano, la participación también es vista como derecho fundamental, tal como se desprende del contenido del artículo 40.º de esta. Su carácter de derecho fundamental —reitera Macedo (2011)— implica, en primer lugar, su inclusión en la llamada primera generación de derechos humanos, de tinte civil y político, reconocida en múltiples declaraciones internacionales sobre la materia como inherente a la naturaleza de las personas; en segundo lugar —conforme a lo previsto por los artículos 85.º y 86.º de la carta—, la participación es, por un lado, un derecho de aplicación inmediata y, por otro, amparable a través de la acción de tutela, por lo cual su violación o amenaza de vulneración tiene la capacidad de poner en movimiento la maquinaria judicial con el fin de restablecerlo por uno de los medios más expeditos. Aunque el mencionado artículo 40.º enfatiza en el carácter representativo de la democracia, ello no obsta para indicar que la participación no sea objeto de la misma protección.

Desde un punto de vista menos normativo y más cercano al terreno de la política, la participación ciudadana (como expresión de la democracia participativa) puede considerarse como una respuesta a la permanente exclusión histórica que ha caracterizado el sistema político colombiano. En este sentido, Macedo (2011) destaca la intención de la Carta de dar apertura a la inclusión a partir del reconocimiento de las personas como ciudadanos y sujetos de derecho. Posibilitar espacios de acceso de los ciudadanos a la construcción, ejecución y evaluación de las políticas públicas necesita fundarse sobre la

aceptación del carácter disímil de la sociedad, tanto al nivel de sus miembros considerados individualmente como al nivel los intereses de grupos formados en torno a objetivos sectoriales. La participación, en consecuencia, debe consolidarse como una respuesta generalizada, es decir, dirigida a todas las personas, haciendo no obstante énfasis en la diferencia, desde las posibilidades de cada quien (Macedo, 2011).

Asimismo, la participación como democratización del poder político encierra las posibilidades de incidencia real de los ciudadanos y las organizaciones sociales en las decisiones del Estado. Esta idea viene aparejada con la noción de lo que Jessop (2002) y Swyngedouw (2005) denominan “governabilidad difusa”, según la cual, la definición, orientación y protección de los intereses públicos no recae solamente sobre los funcionarios y las instituciones del Estado, sino también sobre los ciudadanos. Este criterio adquiere mayor importancia por cuanto establece el sentido de la corresponsabilidad o responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad.

Lo anterior implica, como señala Otálora (2015), el establecimiento de canales efectivos y permanentes de comunicación y de diálogo entre la comunidad y las instituciones públicas encargadas de la formulación e implementación de las políticas públicas. Tales canales se constituyen en un requisito para el ejercicio y fortalecimiento de la democracia, toda vez que es a través de la interacción y el reconocimiento de los distintos actores sociales como igualmente dignos que se posibilita la construcción de acuerdos mutuamente benéficos.

De esta manera, además, no se limita la participación a los espacios ofrecidos por el Estado, sino que existen múltiples y variadas expresiones participativas, verificables en escenarios alternativos y no institucionalizados. Lo anterior obliga, en concepto de Macedo (2011), a que la oferta de participación de las entidades adopte facetas más grupales desde el punto de vista territorial y sectorial, esto es, que preste mayor atención a las experiencias que se constatan en barrios, localidades, instituciones educativas, etc.

Finalmente, la transformación de la democracia es un fenómeno global, por ello, el premio nobel de economía Amartya Sen afirma que esta va más allá de la representación política y del respeto a la regla de la mayoría. La democracia implica la protección de los derechos y libertades de los individuos, el acceso a las prestaciones sociales y el derecho a acceder a la información, así como participar activamente en la deliberación pública. Se trata de un principio organizador que procura el bien público, con la anuencia y la colaboración de pueblo, sin mengua del orden y de la jerarquía.

Democracia y poder son conceptos inseparables, ya que, como explica Londoño (1997), la democracia participativa puede entenderse como un proceso creciente de devolución a los ciudadanos de su capacidad de tomar decisiones por cuenta propia y no por interpuesta persona, lo que conlleva profundizar en el concepto de poder y su manifestación dentro del Estado mediante el término *soberanía*.

Estado, poder y soberanía: ¿dónde se ubica la ciudadanía y dónde la fuerza pública?

Proveniente del latín *status*, el concepto de Estado se remonta a la denominada *polis griega*, que consistía en una organización social en un determinado lugar con el fin principal de conseguir la ciudad perfecta. Luego, en Roma, nace el concepto de *civitas*, como una comunidad organizada socialmente, y se avanza al concepto de la *res publica* (entendida como la cosa pública que pertenece a todos y a ninguno al mismo tiempo). Con la expansión del territorio romano se evoluciona al concepto de Imperio, que implicó la integración del territorio y el reconocimiento de los habitantes como ciudadanos; dentro de este concepto, pronto se llegó al desarrollo de los reinos. El concepto de Reino se aplicó en la Edad Media como forma de gobierno, soberanía y unificación del territorio, con la concentración de todos los poderes públicos en la monarquía. Pero el ocaso de la Edad Media y el nacimiento de la Ilustración dan paso al concepto de Estado en su sentido moderno, el cual fue introducido por Nicolás Maquiavelo, quien lo empleaba con la denominación de *lo stato* para designar el estatus político.

Sería Hobbes, mediante su teoría política, quien influiría de forma decisiva en la concepción de un Estado moderno que regula mediante leyes, en la medida en que estas establecen la conexión entre la teoría política y el pacto que le permite a los individuos organizarse en una sociedad bajo un orden político y jurídico llamado “pacto de la unión”, que debe superar la anarquía natural (Ávila, Castellanos & Triana, 2016). La teoría de Hobbes, por tanto, se mueve a partir de la dicotomía entre la anarquía natural y el establecimiento de la paz, que se soluciona con la aparición del Estado. Es el primer intento que, en la Modernidad, procura dar respuesta sobre la vida justa del hombre y el orden justo de la sociedad.

El pensamiento de Hobbes tuvo una larga influencia posterior y fue crucial en el debate por el liberalismo en la Ilustración, que culminó en la Revolución francesa y trajo la caída del Antiguo Régimen. Tras la Revolución francesa, surgen nuevas nociones de Estado que llegan hasta nuestros días, como Estado liberal, Estado de derecho y Estado constitucional. En el primero se proclaman los derechos humanitarios y el principio de igualdad, a lo cual se integra el concepto de soberanía y derechos individuales, puesto que todas las personas son iguales ante la ley, están regidas por las mismas leyes y tienen los mismos derechos. En el Estado de derecho, que surge de la lucha contra el absolutismo, se promueven las libertades civiles. Finalmente, el Estado constitucional hace posible que el poder se limite, pues se restringe mediante las reglas plasmadas en una constitución, que contiene valores y principios reconocidos por la sociedad.

Asociada a la noción de Estado, entendido como la forma moderna de organización política, se habla de la soberanía como la “característica del poder del Estado, en cuanto implica que no existe otro superior o concurrente con él” (Verdugo & García, 2010). Así, con la evolución de las instituciones, el poder estatal se presenta como supremo, domi-

nante e independiente pero limitado, por cuanto en la sociedad contemporánea aparece inevitablemente vinculado al derecho; es gracias a este último que se crean demarcaciones que guían y limitan las conductas. En todo caso, es tal la importancia de la soberanía que las constituciones, desde sus preámbulos y en sus primeros artículos, resaltan este término e implantan un mandato de carácter general sobre el pueblo (entendido como la ciudadanía), así como la voluntad de este como fuente de la soberanía misma, lo cual permite que se establezca una estructura estatal y se hable de poderes.

En su acepción más amplia, la palabra *poder* equivale a ‘facultad de hacer’, ‘aptitud para ejecutar algo’, por lo tanto, esta voz se asocia inevitablemente con la idea de energía, fuerza y vigor. Como elemento o condición de existencia del Estado, el poder se nos presenta como “la aptitud, capacidad, energía, fuerza o competencia de que él dispone para cumplir su fin” (Vivanco, 2007). Resulta comprensiva, entonces, la definición del poder que ofrece Burdeau (1964, p. 188):

Una fuerza al servicio de una idea. Una fuerza nacida de la voluntad social preponderante, destinada a conducir al grupo hacia un orden social que estima benéfico y, llegado el caso, capaz de imponer a los miembros los comportamientos que esta búsqueda impone.

La relación entre los términos *Estado* y *poder* es planteada por Max Weber, quien parte del concepto de Estado como aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es un elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos solo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del “derecho” a la violencia (Weber, 2009, p. 83). Para Weber, este Estado es una relación de dominio. Así, los hombres que forman parte de ese Estado y que serán los “dominados” encontrarán el fundamento de su obediencia —y del tiempo que dure la misma— en una justificación interior.

Weber entiende que en toda sociedad deber existir una dualidad entre los diferentes integrantes que la componen y que, detrás de estos, casi siempre se esconde un sistema estructurado de dominación; esta última, entendida como la capacidad de ciertos individuos y grupos de suscitar la obediencia más o menos voluntaria de otras partes de la sociedad. Esta obediencia, de todas formas, no es total; está acotada por unos “mandatos” específicos (Weber, 2009, p. 96). En el caso de los regímenes democráticos, la dominación proviene de unos representantes legitimados en las urnas y la obediencia se acota a los mandatos ejecutivos y legislativos de estos.

De acuerdo con lo anterior, el Estado es el titular del poder y, aunque dentro de la sociedad pueden percibirse infinitas relaciones de poder, según Grondona (1969, p. 10), es sin duda el Estado el recinto del poder por antonomasia. Pero este poder no puede ser individual, por eso este se objetiva, se emancipa de las personas concretas que mandan y

obedecen y se institucionaliza mediante un conjunto de normas que regulan cómo se accede al poder, como se distribuyen las facultades que comprende, por qué procedimientos se ejerce y con qué límites se actúa.

Como dice Sánchez (1979, p. 408) este poder institucionalizado se regula por el derecho que determina quién, cómo y con qué límites ha de ser ejercido. El poder adquiere así, en el Estado, una forma específica de legitimación, en cuanto es poder que se ejerce como un derecho, fundado en el derecho positivo existente que atribuye a determinadas agencias de decisión competencias específicas, regula sus procedimientos y sus límites. Esta institucionalización hace del poder un elemento jurídico del orden constitucional, organizado mediante normas jurídicas que regulan la sucesión y la participación en él, y delimitan su esfera y su orden.

En el caso de Colombia, las normas reflejan la teoría de la división de poderes, pues organizan el funcionamiento del país a través del ejercicio de tres poderes: el legislativo, que consiste en la capacidad de hacer leyes; el judicial, que consiste en la capacidad de juzgar si las leyes se cumplen o no y de aplicar sanciones cuando sea necesario; y el ejecutivo, que consiste en la capacidad de gobernar, es decir, poner las leyes en práctica. Estos tres poderes tradicionales deben estar separados o divididos (Bordali, 2008, p. 192). El poder ejecutivo está encabezado por el Presidente de la República, a quien como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa le corresponde —como señala el artículo 189.º superior (Colombia, Constitución Política, 1991)— “dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Militares de la República”.

La relación Fuerzas Militares-ciudadanía en un gobierno democrático

Las Fuerzas Militares son reconocidas jurídicamente en la Constitución como parte de la Rama Ejecutiva, ya que están adscritas al Ministerio de Defensa, el cual depende directamente del Presidente de la República (quien lo encabeza en virtud de su calidad de comandante supremo). Conforme a la Constitución Política, las Fuerzas Militares tienen como “finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” (art. 217.º). A su turno, la ciudadanía es registrada jurídicamente en la Constitución al consagrar que “la calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción” (art. 99.º), lo cual implica, además, una serie de derechos políticos y sociales, así como unos deberes y obligaciones.

La Constitución de Colombia de 1991, en consecuencia, consagra las bases para que, dentro del modelo de Estado y gobierno actuales, se construya el tipo de sociedad esperado. Por ello, acudiendo a una interpretación sistémica y teniendo en cuenta los términos explicados previamente, la relación entre las Fuerzas Militares y la ciudadanía debería basarse en

los postulados de la democracia. De acuerdo con estos, para las FF. MM. está reservado el mantenimiento del orden y el uso de la fuerza, mientras que para la ciudadanía se garantiza el ejercicio de procedimientos que permitan su participación en las actividades pertinentes para establecer control social en todos los sectores del Estado.

La democracia y, más específicamente, los procesos de democratización han hecho que las instituciones estén más abiertas para la ciudadanía y generen canales de comunicación eficientes. Desde hace unos años, las Fuerzas Militares no han hecho caso omiso de estos procesos, por el contrario, se han abierto a la sociedad civil y han permitido que las personas tengan un mayor conocimiento y entendimiento, por ejemplo, desde la exposición de su armamento, sus cuarteles e instalaciones, hasta su participación en ayudas a la población rural y campesina con sus actividades sanitarias y lúdicas.

Este acercamiento, que se ha dado con mayor fuerza en los últimos quince años (apoyado en las tecnologías y las redes sociales), busca cerrar esa brecha a la que años atrás el propio general Valencia Tovar (1992) se refirió en términos de la responsabilidad que tenían ambas partes, las Fuerzas Militares y la sociedad civil, para cerrarla. Ese distanciamiento generaba un desconocimiento de la institución castrense por parte de la sociedad civil, para la cual el Ejército no suscitaba interés, afecto y mucho menos emoción. Esta percepción de enemistad conllevó que las relaciones entre civiles y militares fueran teorizadas, en aras de construir puentes para lograr un mejor relacionamiento a lo largo de distintas etapas.

En cuanto al proceso regulador de un entendimiento teórico en las relaciones entre civiles y militares, la profesora Carmen Rosa de León (2002) nos habla de tres niveles: el nivel *reactivo*, el *proactivo*, y el *interactivo*. En el primero, subsiste la “visión de confrontación” entre la sociedad civil y el Estado; en el segundo, “prevalecen los mecanismos de diálogo”, etapa en la que se encuentra Colombia; y, en el tercer lugar, está el nivel de “concreción de agendas y consensos”. Para esta autora, entre las prioridades al momento de plantearse la redefinición de las relaciones entre civiles y militares en Colombia debe tenerse como núcleo el fortalecimiento de la institucionalización civil del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil.

Este fortalecimiento de la sociedad civil ha sido estudiando mediante lo que se ha denominado el “control social” o “control civil”. Uno de los autores insignia en la materia, Samuel Huntington (1957), afirma que un gobierno democrático debe arbitrar el control civil sobre los militares, quienes detentan el monopolio de la fuerza pública. Pero esta preocupación no es reciente, sino que data de tiempo atrás. Platón, por ejemplo, sostenía que la vida en sociedad requería de guardianes para defender el Estado de enemigos externos y hacer cumplir la ley, lo que implicaba una clara relación de dependencia entre sociedad y fuerzas militares. Para la segunda mitad del siglo I d. C., Décimo Junio Juvenal, poeta latino¹ se preguntaba: “¿Quién vigilará a los vigilantes?”. A los guardianes se les daba el

1 Sus *Sátiras* constituyen una aguda crítica contra los vicios de la Roma imperial.

poder (saber) para ser salvadores y no destructores del Estado, lo cual plantea la necesidad de hablar de *control* dentro de este maridaje.

Przeworski (1995, p. 49), por su parte, afirma: “el marco institucional en el que se ejerce el control civil sobre las Fuerzas Armadas constituye el punto neurálgico para la consolidación democrática”. También Valenzuela (1992) afirma que “colocar a los militares bajo la autoridad del gobierno elegido es una condición clave para facilitar la consolidación democrática” (p. 82), lo cual, en el caso colombiano, está institucionalizado y reconocido con rango constitucional, como se explicó anteriormente. En otras palabras, la consolidación democrática se produce cuando el poder civil pasa a definir la política de seguridad y defensa y a dirigir efectivamente a las Fuerzas Militares.

Lo anterior debe ir acompañado de una cadena de mando clara, que se inicia con el Presidente como Comandante en Jefe de las Fuerzas Militares y que mediatiza sus mandatos a través del Ministro de Defensa, que en Colombia es un civil. Además, está el rol del Congreso (en especial el de las Comisiones Segundas), encargado de la elaboración y aprobación de leyes para el sector defensa nacional, así como lo referente a la fuerza pública: la regulación del servicio militar, la designación del presupuesto y el equipamiento requerido para esta, entre otros.

Igualmente, un Estado de derecho admite distintos niveles de autonomía militar, lo que hace que el tema del control de las Fuerzas Militares sea un aspecto permanente, incluso en aquellos países con largas tradiciones liberales y democráticas (lo que en ciencia política se han denominado *democracias consolidadas*), porque en estos subsisten elementos que mantienen diversos niveles de tensión entre militares y civiles. Como señala Barrachina (2003, pp. 2-3):

Los teóricos se preocuparon por la intervención de los militares en el mundo político, porque ello ponía en peligro a unas incipientes democracias, y más tarde se preocuparon por definir las características de una profesión que, sometida al control civil, no debía ser contradictoria con la democracia.

Finalmente, es importante resaltar en este apartado que el análisis de las relaciones entre civiles y militares se deriva de la expedición de la actual Constitución colombiana, que consagra de manera expresa los principios democráticos y de empoderamiento de la ciudadanía. Por esta razón, no se traen a colación algunas reflexiones previas sobre este tipo de relaciones, como las hechas por Moreno (2014) en relación con el tema para el siglo XX.

Los retos del binomio en la democracia colombiana

Se colige de lo dicho anteriormente que, sin control democrático sobre las Fuerzas Militares, es decir, sin relaciones democráticas entre civiles y militares, no hay verdadera democracia. Empero, esta relación también tiene que afrontar ciertos retos u obstáculos.

Solo por mencionar uno de alto impacto para la sociedad colombiana, está vigente la necesidad de que esta entienda la importancia de organizar y normar la relación con las Fuerzas Militares como parte de la consolidación democrática en que vive. De hecho, las decisiones en el ámbito de las Fuerzas Militares, con especial atención a la defensa nacional, afectan la vida de los habitantes y el destino de los recursos públicos. Los civiles tienen, por tanto, una responsabilidad importante en este proceso, una responsabilidad que históricamente ha sido descuidada y sobre la cual hay que trabajar en el país.

Por ello, explica Narcis Serra (2008), en las relaciones entre las Fuerzas Militares y la ciudadanía no se puede olvidar que el “proceso de toma de decisiones y el nivel de ejecución son los dos campos en los que se mide el control civil”. En efecto, la ciudadanía organizada debe jugar un papel activo en la definición de los presupuestos y en el seguimiento a la ejecución de estos, como se encuentra consagrado en la Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

Además, el Ministerio de Defensa, como parte de la Rama Ejecutiva del poder público en Colombia, debe seguir fortaleciéndose, especialmente, en cuanto a su capacidad de planeación, de dirección en temas de personal y de elaboración y control presupuestario, así como en la inclusión progresiva de elementos civiles, que resulta necesaria para el funcionamiento eficaz del Ministerio. En las zonas rurales de Colombia y, sobre todo, en aquellas más apartadas o donde la guerra cambió la composición física o social, se debe trabajar en la normalización de las relaciones entre civiles y militares en un contexto democrático.

El control de las Fuerzas Militares por parte de la ciudadanía debe entenderse como un proceso y no como una situación que, una vez alcanzada, no requiere de mayor actuación por parte de las autoridades civiles. El control debe implicar también la participación de los propios militares aunque de manera limitada, ya que el autocontrol no es suficiente como garantía. Como todo proceso, este también necesita de evaluación continua para mejorar las relaciones entre civiles y militares, a medida que se arraiga en la cultura política la democracia tanto representativa como participativa. También debe haber transformaciones de la sociedad, del contexto internacional y de la propia profesión militar (Serra, 2008).

Aunado a lo anterior, otro gran reto se aprecia en la rendición de cuentas de todas las administraciones y el cumplimiento de las directrices emanadas del gobierno que, conforme a la teoría, son un ejercicio cotidiano en una democracia estable. Esta rendición de cuentas sigue siendo un asunto ajeno a la ciudadanía y, especialmente, a los ciudadanos que no tienen acceso a los medios electrónicos.

Otro desafío en las relaciones entre civiles y militares tiene que ver con la profesionalización de las Fuerzas Militares. Del lado de los militares, explica Arroyo (2010, p. 29), se han logrado significativos avances hacia la definición de un concepto más profesional, pero todavía de manera muy lenta. Los militares tienden a considerarse una institución con autonomía, intereses y roles propios dentro del marco institucional del Estado. Pero

en las democracias estables, los uniformados son una parte más de la administración del Estado, es decir tienen un rol de servidores públicos, más asociado con la administración pública que con el uso de las armas y la fuerza. Por tanto, se requiere de tiempo y de un programa progresivo de transformación de la mentalidad, tanto de los ciudadanos como de los militares, para aceptar que estos últimos, además de formar parte de la administración del Estado como unidad especializada en asuntos de defensa y en el uso de la fuerza, tienen otros campos de acción y formación.

Para entender esta profesionalización de las Fuerzas Militares, Andrade (2012) señala que, para cualquier República contemporánea,

... el balance de poder entre las autoridades civiles y el estamento militar es un factor crucial, pues tiene incidencia directa sobre la forma del régimen político, el modelo de desarrollo, la relación del Estado con la ciudadanía e incluso sobre las relaciones internacionales. (p. 148)

Colombia es un caso particular en cuanto a estas relaciones, ya que, como explica Andrade, el país exhibe la paradoja de tener un aparato militar súper desarrollado, debido a los rigores de un largo conflicto armado interno y otros estallidos previos de violencia política y, al mismo tiempo, ser relativamente ajeno a las dictaduras, los golpes de Estado y en general, a la injerencia directa de los militares en el ámbito político. Esta particularidad ha hecho que numerosos académicos, analistas políticos e incluso los propios militares hayan intentado describir y estudiar los factores que explican esa configuración de las interacciones entre el estamento castrense y los poderes civiles. Una revisión general de esas disertaciones, según Andrade (2012), permite registrar cuatro grandes ejes analíticos de las relaciones cívico-militares en Colombia: “construcción histórica, conflicto armado, estudios comparativos y visión de los militares” (p. 148).

Igualmente, dentro de los retos que presenta este binomio está el fortalecimiento de la triada sociedad, gobierno y Fuerzas Militares, con el fin de generar una relación cómoda y que implique un suficiente nivel de confianza entre los tres actores y las acciones que cada uno tome frente a los otros dos sujetos de la triada. Las relaciones de la sociedad con su gobierno son de gran trascendencia para determinar las posibilidades de control de los militares por parte de ese gobierno, por lo que todas las voces de la ciudadanía deben encontrar un espacio en el poder. En ese sentido, el principal reto para la clase política pasa por diseñar políticas y estrategias de seguridad y defensa que guarden un adecuado equilibrio.

Otro gran desafío es para el Congreso como poder soberano que representa a la ciudadanía. Normalmente, los sectores políticos han visto la subordinación militar solo bajo ciertos parámetros simbólicos o de carácter administrativo (como el control de ascensos militares, nombramientos o rendición de informes), pero han dejado de lado aspectos mucho más sustantivos como la formulación de las políticas y planes de defensa nacional; la aprobación, supervisión y ejecución del gasto militar; el control de los servicios de inteligencia; las decisiones sobre el diseño, tamaño y tipo de fuerzas; y su participación

en el despliegue estratégico de estas, entre otros. Un muy buen ejemplo del control del poder civil sobre el estamento militar y, en particular, sobre los organismos de inteligencia y contrainteligencia es la Ley 1621 de 2014 y su Decreto Reglamentario 857 de 2014, en los cuales se establecen los parámetros para los organismos del Estado colombiano incluyendo a las FF. MM. y la Policía Nacional.

Finalmente, otro gran reto es que la ciudadanía alcance una participación plena, consecuente con las diferentes concepciones de este derecho constitucional. Desde un punto de vista estrictamente normativo en relación con la estructura y la funcionalidad estatal, la participación adquiere una enorme relevancia a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, tal como lo señala el artículo 103.º:

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Conclusiones

Como sistema político, la democracia en Colombia atraviesa por varios periodos históricos hasta llegar al siglo XXI, por lo que diferenciar los conceptos de Estado, soberanía, poder y democracia es requisito indispensable para entender el tramado que define el modelo de Estado y gobierno que se tiene en el país.

La Constitución Política de 1991 fue un gran avance, dado que este documento consagra de manera expresa no solo la democracia representativa, sino la democracia directa, la cual promueve la participación ciudadana en todos los espacios de la vida social, a través de una serie de herramientas también contenidas en la Carta y reguladas por las leyes nacionales.

En Colombia se establece una relación directa con las autoridades, se le permite al ciudadano opinar sobre los asuntos públicos, exigir el cumplimiento de las normas, vigilar la conducta de los dirigentes, tomar parte en las decisiones que afectan a toda la ciudadanía y sancionar a los gobernantes que actúen de forma equivocada, entre otras formas de participación.

La relación que surge entre Fuerzas Militares, Gobierno y ciudadanía ha sido estudiada en el entendido de que una de las finalidades básicas de las autoridades colombianas es la defensa de la integridad nacional y la preservación del orden público y la convivencia pacífica. Esto es así no solo porque de tal manera lo establece el artículo 2.º de la Carta, sino porque esos elementos son condiciones materiales para que las personas puedan gozar de sus derechos y libertades.

El desarrollo de los mecanismos de participación —que tienen la naturaleza de un derecho político fundamental, atribuido a todo ciudadano con el objetivo de que cada

uno pueda participar en la conformación, ejercicio y control del poder político— se cierne sobre las bases de las relaciones que se deben construir entre la ciudadanía y las Fuerzas Militares.

Con la consagración del modelo de Estado y gobierno que impera en la actualidad, la Constitución Política de Colombia de 1991 establece las bases para el tipo de sociedad que se espera se construya. Por ello, acudiendo a una interpretación sistémica y teniendo en cuenta los términos explicados previamente, la relación entre las Fuerzas Militares y la ciudadanía deberían basarse en los postulados de la democracia, de forma que se reserve para las primeras el mantenimiento del orden y el uso de la fuerza, y se reconozca para la ciudadanía el ejercicio de procedimientos que permitan la participación de los interesados en las actividades orientadas a establecer control social (control del cual ningún sector del Estado puede estar excluido.)

Las relaciones entre civiles y militares deben respetar los procedimientos jurídicos establecidos, y deben propender a la transparencia y la rendición de cuentas como un indicio del mejoramiento de la calidad de la democracia en el país.

Declaración de divulgación

La autora declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

Financiamiento

La autora no declara fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre la autora

Alba Lucía García Suárez es abogada y magíster en Derechos Humanos y Democratización, de la Universidad Externado de Colombia. Es especialista en Gestión Pública e Instituciones Administrativas, de la Universidad los Andes, y doctoranda en Estudios Avanzados en Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de Madrid. Ha trabajado en el Senado de la República, la Cámara de Representantes y la Aeronáutica Civil.

<https://orcid.org/0000-0003-0996-2815> - Contacto: albalucia.garcia@alumnos.uc3m.es

Referencias

- Andrade Becerra, O. (2012). Relaciones cívico-militares en Colombia: apuntes para un estado del arte. *Revista Análisis Internacional*, 1(6), 27.
- Arroyo Borgen, C. (2010). Conceptos básicos de seguridad y defensa. En R. Cajina, G. F. Castro & L. Tibiletti (Coords.), *Control civil de las fuerzas armadas: fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria* (pp. 16-34). Buenos Aires: Editorial SER.
- Ávila, A., Castellanos, N., & Triana, A. (2016). La teoría política de Thomas Hobbes y su influencia en la construcción del principio de legalidad en el Estado moderno. *Revista Via Iuris*, 20, 149-162.

- Barrachina Lison, C. (2003). *La participación de civiles en los ministerios de defensa* (Trabajo presentado para el Seminario de Investigación y Educación en Estudios de Defensa y Seguridad). REDES, Santiago de Chile.
- Bordali Salamanca, A. (2008). La doctrina de la separación de poderes y el poder judicial chileno. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 30, 185-219.
- Bruneau, T. (2005). Civil-military relations in Latin America: The hedgehog and the fox revisited⁹. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19(1), 111-131.
- Burdeau, G. (1964). *Método de la ciencia política*. Buenos Aires: Editorial Depalma.
- Colombia. (1991). *Constitución Política*. Bogotá: Legis.
- Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia C-336 de 1994*. Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia C-585 de 1995*. Magistrado ponente: Hernando Herrera Vergara. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia T-406 de 1992*. Magistrado ponente: Ciro Angarita Barón. Bogotá: Corte Constitucional.
- Dahl, R. (2004). La democracia. *Postdata*, 10, 11-55.
- Grondona, M. (1969). *Política y gobierno*. Buenos Aires: Editorial Columbia.
- Huntington, S. P. (1957). *El soldado y el Estado*. Buenos Aires: Emecé.
- Jessop, B. (2002). Liberalism, neoliberalism and urban governance: A state-theoretical perspective. *Antipode, A Radical Journal of Geography*, 34(3), 452-472. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00250>.
- León-Escribano de, C. R. (2002). *La construcción de las relaciones cívico-militares en sociedades postconflicto*. Bogotá: Dirección Ejecutiva del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible.
- Londoño, J. F. (1997). *Sociedad civil: control social y democracia*. Bogotá: Fescol.
- Macedo Rizo, M. (2011). La participación ciudadana en la Constitución del 91. *Pensamiento jurídico*, 30, 129-160.
- Moreno Mancera, J. D. (2014). Relaciones cívico-militares en Colombia: supremacía y control de los partidos políticos sobre la organización militar. *Revista Científica General José María Córdova*, 12(13), 333-352.
- Otálora Buitrago, A. (2015). Diálogo entre comunidad e instituciones: requisito fundamental para el ejercicio ciudadano y políticas públicas efectivas. *Revista Científica General José María Córdova*, 13(16), 107-119.
- Przeworski, A. (1995). *Democracia y mercado*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, A. (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. México: Siglo XXI.
- Sánchez Agesta, L. (1979). *Principios de teoría política*. Madrid: Editorial Nacional.
- Serra, N. (2008). *La transición militar reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Barcelona: Debate.
- Swyngedouw, E. (2005). Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies*, 42(11), 1991-2006. DOI: 10.1080/00420980500279869.
- Valencia, A. (1992). *Clepsidra - Publicaciones Militares*. Santafé de Bogotá: Editorial Planeta.
- Valenzuela, J. S. (1992). Democratic consolidation in post-transitional settings: Notion, process, and facilitating conditions. En S. Mainwaring, G. O'Donnell, & J. S. Valenzuela, *Issues in democratic consolidation*. Paris: University of Notre Dame Press.
- Verdugo, M., & García, A. M. (2010). *Manual de derecho político. Instituciones políticas*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Vivanco, A. (2007). *Curso de derecho constitucional: bases conceptuales y doctrinales del derecho constitucional* (Tomo 1). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Weber, M. (2009). *El político y el científico*. Madrid: Alianza.