

SEGURIDAD GRANCOLOMBIANA



Coronel ALFONSO LITTUMA ARIZAGA

Conferencia dictada por el señor Coronel de E. M. Alfonso Littuma Arizaga, Director de la Academia de Guerra del Ecuador, en la Escuela Superior de Guerra el 16 de agosto de 1962.

Introducción.

Un día de 1821, en concepción político-estratégica genial, el libertador Simón Bolívar creó la Gran Colombia. Al hacerlo, se anticipó en más de un siglo a todos los principios y a todos los sistemas idealizados en la carta de la O. E. A., para la seguridad estratégica continental.

Y hoy más que nunca, en un mundo convulsionado por odios y pasiones, donde el aislacionismo político equivale a la desaparición, las ideas del Libertador cobran más y más actualidad y deben merecer atención especial de parte de las élites dirigentes de todos los países de nuestro continente.

Esta visión y revisión estratégica del pensamiento político de Bolívar —parodiando el título del inspirado libro del ilustre escritor venezolano José Luis Salcedo Bastardo— no puede conducirnos a otra conclusión que a la necesidad de organizar nuestra seguridad —Seguridad Gran Colombiana— para el levantamiento estratégico de nuestros objetivos y de nuestras posibilidades y vulnerabilidades; lo cual equivale a la reconstrucción también estratégica del sueño del Libertador, esta vez sobre bases mucho más fir-

mes y sólidas, una vez superados los factores adversos que hicieron frágil a la estructura político-administrativa y asestaron un golpe de muerte a los ingredientes étnicos, culturales, etc., que acumuló la historia entre pueblos a quienes “todo les une y nada les separa”....

En esta Conferencia, entre militares colombianos y ecuatorianos, en un ambiente tan propicio para discutir problemas de común interés, como único y común fue el interés de nuestros libertadores, me propongo demostrar a ustedes en la forma más sucinta posible, la imperiosa necesidad de planificar conjuntamente la seguridad de países que, como los nuestros, están histórica y geográficamente destinados a unirse, para asegurar su propia sobrevivencia frente a la vorágine de la civilización contemporánea.

La necesidad de esta seguridad, fue sin lugar a duda, la idea motriz del pensamiento político gran-colombiano del Libertador.

La organización y planeamiento de esa seguridad, por tanto, constituye un imperativo de la hora que pasa y una responsabilidad que no puede ser eludida —so pena de graves consecuencias— por las generaciones civiles y militares del presente.

CAPITULO I

NECESIDAD IMPERIOSA DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y GRAN- COLOMBIANA

Es una verdad inconclusa, como afirma LASKI (Teoría y Práctica del Estado) que "en toda sociedad nacional o internacional hay siempre conflictos permanentes potenciales o actuales que nacen de intereses casi siempre divergentes y de políticas nacionales también divergentes".

Los intereses materiales, asevera HAROLD INIS, en su libro denominado "Estrategia de la Cultura", "no fusionan a los pueblos, ni los integran en un compacto de aspiraciones comunes, causando, por el contrario, fricciones, roces profundos y desencadenando graves crisis internacionales"....

CORONEL DE E. M. ALFONSO LITTUMA ARIZAGA

Oficial de Estado Mayor del Ejército de la República del Ecuador, egresado hace 26 años del Colegio Militar Eloy Alfaro. Durante su fecunda vida militar ha desempeñado los siguientes cargos: Jefe del Primer Departamento del Ministerio de Defensa Nacional, Sub-Director del Colegio Militar "Eloy Alfaro", Comandante de la División XI de Selva. Como profesor ha dictado las siguientes materias: Empleo del Arma de Artillería y Conducción de Tiro en la Escuela de Artillería; Cooperación de Artillería en la Escuela de Comando y Estado Mayor; Derecho Internacional y Derecho Constitucional en la Academia de Guerra, además fue observador de las Naciones Unidas en el problema de Cachemira.

El señor Coronel Littuma, ha efectuado los siguientes cursos: Bachillerato, Derecho Internacional y Diplomacia en la Universidad Central de Quito Ecuador; Artillería e Ingenieros en el Ecuador; Básico y Avanzado de Estado Mayor en los Estados Unidos, Estado Mayor en el Brasil, donde por su idoneidad se desempeñó como profesor de este mismo curso.

Actualmente es Director de la Academia de Guerra del Ecuador.

Dada la ausencia de una autoridad supranacional, central que regule esos conflictos y haga cumplir la ley y el orden, en el decir de SPYKMAN, esas relaciones tangenciales han quedado siempre en la dependencia del Estado que para ello tiene que echar mano de su poder, naturalmente fundamentado en valores económicos, sociales, geográficos y psicológicos, constituyendo el recurso a la violencia una posibilidad siempre a encarar en la realidad internacional".

Por esta circunstancia, la política nacional, teniendo siempre como último argumento la guerra, tiene que ser fundamentada en la fuerza, y el aumento y manutención del poder se ha tornado la preocupación constante del Estado en todos los tiempos, sin que, entre tanto, la Política de la Fuerza jamás haya constituido un fin en sí mismo. No es, pues, sin justa razón que BERTRAND RUSSELL afirma ser el poder el concepto fundamental de la Ciencia Social, así como la energía es el concepto fundamental de la Física, y POSSONY, STRAUSZ-HUPE llegan, inclusive, a declarar "que la política externa busca la adquisición de un óptimo y algunas veces, de un máximo poder.... La conquista del poder es el fin supremo de la política"....

Tal ha sido el clima de las relaciones internacionales y la política del poder una realidad incontestable que, solamente por la aceptación voluntaria y el "god will", se han sancionado las reglas de conducta corporificadas en el Derecho Internacional, imponiendo la existencia pretendida de un régimen legal, más, motivando, de hecho, la anarquía mundial. De ahí la afirmación de BROOKS y EMENY: "El sistema de Estado-Nación propicia la existencia de un mundo de anarquía internacional, en el cual la fuerza es el factor determinante de las relaciones entre los Estados Soberanos". En este mundo, solamente las grandes po-

tencias, maniobrando su propio poderío, están en condiciones de aplicar sus políticas nacionales, con real proyección en el campo internacional.

Esta es una infeliz verdad bien actual en los tiempos modernos y contemporáneos.

Por eso, solamente por la **persuasión de la fuerza** y no por la **fuerza de la persuasión**, las grandes potencias han establecido patrones de "modus vivendi" internacionales. En el pensamiento de los realistas hay pocas esperanzas, en la estructura actual, que el poder deje de ser la llave maestra del Estado-Nación, sea para la acción aislada, sea más generalmente para una acción colectiva.

Persiste la idea y la tendencia al aumento del poder como preocupación primera de los actuales hombres de gobierno, traduciendo la vieja aspiración de MILTON, "Aquellos que buscan su propia libertad, sólo tienen el derecho de ganarla, siempre que tuvieran el poder necesario para eso"... y "el renunciamento a la guerra como un instrumento de política nacional se evidencia más que nunca como una promesa vana, disipada al calor de las realidades internacionales, dejando apenas la tenue reminiscencia de un pacto idealista que utópicamente tentó la proscripción de esa forma detestada de acción política.

El idealismo de los Jefferson, Fox, Glastone, Wilson, Chamberlain, Franklin, Roosevelt, batallando por las aspiraciones de los hombres y mujeres de todo el universo, considerando la política en términos moralistas, legalistas, expresados en objetivos ideológicos, a veces inadecuados a los intereses reales del país, jamás consiguió ensombrecer el realismo empírico de Pedro el Grande, Hamilton, Pitt, Burke, Napoleón, Disraeli, Bismarck, Lenin, Stalin, Hitler, reflejando las doctrinas de Maquiavelo, Hobbes, Hegel, de un Marx - Engels, y hoy refor-

zada modernamente por el pensamiento de un Kenan, de un Spykman, Strasz, Hupé; colocando a la lucha por el interés y por el poder en la escena política, como la finalidad del Estado, la razón de ser o el atributo más noble de su existencia. Permanece así viva la triste verdad y real y latente la dura contingencia de que las naciones se atribuyen el derecho de proceder consonantemente con la propia interpretación de sus objetivos nacionales, en detrimento de cualquier otro interés más noble o común en la humanidad y hasta mismo de la paz.

Y así se cuenta la historia del mundo, donde el poder ha sido el factor dominante de las relaciones entre los Estados; la paz, apenas un armisticio temporal, y la guerra —el más violento de los conflictos humanos— una constante de la dinámica social, llevando al viejo Heráclito a su afirmación concisa y profunda:

"La guerra es común a todos los seres. Ella es la madre de todas las cosas. De unos ella hace dioses, de otros esclavos u hombres libres".



No constituye así motivo de admiración la relevancia que los Estados actuales, en permanente crisis de intereses, han prestado al concepto de **seguridad**. Sin duda, ésta constituye, en el mundo de antagonismos y de excepticismo de hoy, la preocupación de mayor importancia para cualquier política nacional. Hacia ella se dirigen las atenciones de los estadistas, de los militares, de todos los componentes del grupo nacional, investigando ansiosamente si el arquetipo que ha erigido el estado, a costa de grandes sacrificios, para su bienestar, podrá proporcionar llegado el momento, la protección deseada o permitir la reacción violenta o inmediata que desanime la agresión intempestiva.

En esta época destructora de todos los convencionalismos tradiciona-

les de la guerra convencional, por la **guerra total o global**, imponiendo universalidad espacial y esfuerzo integral; por la **guerra fría**, determinando continuidad temporal y esfuerzos alternados —de naturaleza, intensidad e incidencia variables— esa perplejidad de la generación que batalló dos guerras mundiales y vive a la sombra de una tercera, en una espera agonizante, se ha agravado, tornándose **“carrera a la seguridad”** una verdadera obsesión de todos los grupos nacionales.

La agresión en el mundo de hoy, no es únicamente aquella hecha al territorio de una nación sino, fundamentalmente, cualquier acción, realizada en otra parte de la tierra, que pueda amenazar, no sólo a su **seguridad** y existencia territoriales, sino a la integridad de su **forma de ser y de vivir**.

De hecho tendrá que ser revisado en la vida de los pueblos el **concepto de seguridad nacional**. Esta no reposa ya en la inviolabilidad de la frontera, sino en la conciencia política y moral de las naciones.

Lasky, colocando la seguridad como un objetivo primordial del Estado, afirma: “Insistimos, con Hobbes, que no puede haber civilización sin seguridad”.

Dadas las graves amenazas que inciden contra la seguridad, desde el punto de vista democrático, es necesario que vayamos planificando, con todo detenimiento las medidas estratégicas para oponernos a la acción disociadora de ciertas corrientes exógenas que constituyen, a mi entender, el problema más serio que tiene que ser resuelto por las naciones que se alinean en la civilización occidental y que creen en las libertades proclamadas en la Carta del Atlántico.

Es necesario también que este planeamiento sea llevado de manera conjunta, para que las políticas de acción a seguirse para destruir las vulnerabi-

lidades —creadas por la acción constante y subterránea de las ideas anti-democráticas— en el Frente Interno, más peligrosas aún que las vulnerabilidades del Frente Externo, sean acciones técnicamente coordinadas, rápidas y efectivas.

Interesa, particularmente a países como los nuestros que tienen una historia común, un patrimonio auténtico de libertad, la defensa de las libertades y principios que proclamara en las Cartas de Angostura y en la de Jamaica el Libertador Simón Bolívar. Además del denominador común de una idéntica formación histórica y cultural, los pueblos grancolombianos, confrontan, en la hora actual, problemas parecidos, ya que están presentes entre nosotros los mismos ingredientes étnicos, morales y sociales que han dado origen a la fisonomía de nuestras nacionalidades.

Con su gran visión de estadista, el Libertador Simón Bolívar, al pensar en el año 20, en la necesidad imperiosa de agrupar a las naciones que habían surgido del genio de su espada, señaló, para el futuro, la necesidad del planeamiento estratégico de la seguridad Grancolombiana, de una doctrina de seguridad común, que habrá de unir a estos pueblos con vínculos más fuertes que los históricos y políticos, ya que nada puede unir más a las Naciones, frente a los problemas ya enunciados, que la necesidad de sobrevivir, entendiendo por esta sobrevivencia, además de la conservación del patrimonio histórico común, la preservación de la forma esencial de ser y vivir.

Insistimos una vez más, para terminar este capítulo, que las vulnerabilidades más peligrosas contra esta forma esencial de ser y de vivir, están presentes en el frente interno, y en todas las acciones que desde dentro y de fuera pueden agitarse para destruirlo reducirlo cuando menos a una expresión tan insignificante, que no val-

dría la pena conservarla como una forma auténtica de libertad y de democracia de esta parte de nuestra América libertada por Bolívar.

CAPITULO II

POLITICA, ESTRATEGIA Y GUERRA TOTAL

1. La idea **política** puede conceptuarse con tres acepciones diversas, con carácter crecientemente restringido:

a. **Política en su acepción genérica global**, es sinónimo de Arte del estadista, o arte de gobernar los pueblos, involucrando principios generales y permanentes aplicables al gobierno de las Naciones. Tal sería entre nosotros la expresión: "política nacional";

b. **Política, en su acepción genérica más social**, es sinónimo de: "Normas de acción gubernamental" adoptadas periódicamente para el ecuacionamiento y solución de problemas político-administrativos o económico-financieros, militares y psico-sociales, variables con el tipo y la nación a la que se aplican.

Tales son entre nosotros las expresiones: Política de Seguridad Nacional, Política Financiera, Política educacional, etc., (traducidas en inglés por Policy).

Esta acepción media es la que más comúnmente se da al término política en las Escuelas Superiores de Guerra de la mayoría de los países americanos.

c. **Política, en sentido específico y restringido**, es aplicable para designar aquellas actividades de naturaleza peculiar, distintas de las económicas-financieras, administrativas, militares y psico-sociales.

Tales, son entre nosotros, los asuntos concernientes al mecanismo de las relaciones internacionales, las relacio-

nes entre los poderes del Estado, al mecanismo representativo —especialmente a través de las organizaciones partidarias—; y, en general, todos los asuntos ligados a la existencia y funcionamiento del régimen constitucional.

2. El término **estrategia** admite también varias acepciones, que es menester caracterizar:

a. En su acepción más antigua y común, Estrategia es una de las ramas del arte militar, definido —después de las sistematizaciones de Jomini y Clausewitz—, como el "arte de la utilización de las batallas para alcanzar los fines de la guerra".

Como no son los militares, sin embargo, los que determinan los fines de la guerra y sí los políticos, debemos aceptar en esa acepción limitada, la definición más explícita que los propuso Moltke:

"La estrategia es la adaptación de los medios puestos a disposición del general para alcanzar los fines de la política".

El Mariscal Juarés Tavora, del Ejército brasileiro, establece en la siguiente forma las diferenciaciones allí contenidas entre las esferas de acción de la estrategia y de la política:

"Esta da los medios y fija los objetivos por alcanzar; aquella realiza las operaciones necesarias para eso; la primera emplea la fuerza en Teatro de Operaciones designado por la segunda, y es de la responsabilidad del Comando; la segunda designa ese teatro, el jefe militar por él responsable, los objetivos por alcanzar y pone a su disposición los medios necesarios para alcanzarlos: es de la competencia del Gobierno".

b. Hay en los días de hoy, una estrategia de carácter y campo de acción bien más amplios y complejos

que los de la estrategia militar, que se conocen con los nombres de *Estrategia general* o *grande estrategia*. **Edward Mead Earle** llámala *estrategia nacional*, y la define así: "El arte de aplicar los recursos de una nación o coligación de naciones —inclusive sus fuerzas armadas— con la finalidad de promover efectivamente la consecución de sus objetivos vitales, asegurándoles contra cualquier clase de enemigos reales, potenciales o simplemente presumibles".

Según el mismo autor, "esa estrategia, debe integrar en tal forma la **política y el poder nacional**, que el recurso a la guerra se torne innecesario, o, en el caso contrario, la guerra venga a ser emprendida con la máxima posibilidad de victoria". Y concluye: "Diplomacia, y Estrategia, acciones políticas y poderío militar son inseparables".

No es otro el concepto moderno de estrategia que dimana de la definición adoptada por la Escuela de Comando y Estado Mayor de los Estados Unidos: "**El arte de emplear los recursos de la nación, a fin de alcanzar los objetivos nacionales, si fuere posible, sin guerra; más, si es necesario, por la guerra**".

De esa estrategia, de acepción más amplia y elevada, que comporta el empleo conjunto de los recursos de una nación en los campos político-administrativo (allí incluido la componente militar), económico-financiero y psicosocial (aquí incluidas las actividades técnicas-científicas), para la consecución de sus objetivos nacionales, derivan, correlativamente, estrategias particulares para cada uno de esos factores de actividad del Estado.

La estrategia general o nacional condiciona, orienta y coordina, sin embargo, las acciones principales de esas estrategias particulares que a ellas se su-

bordinan, y cuya conjugación de esfuerzos, en los campos interno e internacional, es asegurada por ella para la consecución de sus objetivos militares generales.

Así, para alcanzar sus objetivos, que son los propios objetivos nacionales, fijados por la política, la estrategia general monta y conduce maniobras estratégicas, combinando los instrumentos y los medios a su disposición: **Acciones Diplomáticas** (en el campo político), **sanciones económicas y ayudas financieras** (en el campo económico-financiero), acciones psicológicas de **guerra fría**, en el campo psicosocial y, si fuere el caso, **acciones militares** (campo político), mediante la asignación a las Estrategias particulares de los objetivos o misiones respectivas, y el establecimiento de las condiciones que aseguren su mejor entendimiento recíproco, fijándoles el sincronismo o la sucesión de las acciones, los puntos de aplicación, la intensidad de los esfuerzos, etc., según los mismos principios clásicos de la estrategia militar.

3. Inter-relaciones de la estrategia y de la política:

En su acepción más general, "Arte del estadista aplicada al gobierno del Estado", el campo de la política nacional trasciende, por lo menos técnica o doctrinariamente, del campo de acción estratégico. En efecto, la **Acción Estratégica** superando antagonismos, conflictos o fallas actuales o potenciales de intereses, presiones o relaciones, objetivos a alcanzar o a mantener a despecho de tales presiones o reacciones. Así, la Estrategia dejaría de tener objetivo si los intereses nacionales de un Estado o de un grupo de Estados no se opusieren en todo o en parte, a las pretensiones, aspiraciones u objetivos de otros Estados o grupo de Estados.

La acción política. Aún cuando no

deje de considerar esos antagonismos que, en gran parte y quizá, en la mayoría de los casos, se opondrán a la consecución pacífica de sus objetivos más generales, o sea a la grandeza y prosperidad de la nación y al bienestar individual de sus ciudadanos (allí incluida la seguridad para usufructuarlos), comprende, con todo, sectores de acción encuadrados en el área de la soberanía exclusiva del Estado, y que pueden ser dirigidos sin interferencias sensibles de los poderes de otros Estados.

Podríamos, en consecuencia, considerar a la estrategia, en su acepción más amplia, como sinónimo de política de seguridad nacional, considerada ésta también en su sentido más alto, sin limitaciones de carácter militar.

4. Guerra total, guerra global y guerra fría.

Vimos en la Estrategia, en su acepción más amplia se confunde con la política de seguridad nacional, y de allí podemos deducir que la última "ratio" de esta política es la guerra; esto es, la aplicación violenta del poder nacional para la consecución y mantenimiento de los objetivos de la nación.

- a. Si esa aplicación se hace de modo positivo y masivo, la acción estratégica se manifiesta bajo la forma de guerra declarada, con todas las características modernas que se encuadran en la expresión: guerra total; esto es, lucha por todos los medios, interesando directamente a todos los elementos de la nación;
- b. En los días que vivimos, frente a la bipolarización de poderes entre Oriente y Occidente, la próxima guerra —si se produjera— será también, y aún más que la última gran guerra, una guerra global; esto es, envolverá, posiblemente, a todos los pueblos de la tierra, sea por de-

cisiones propias, sea por provocaciones o imposiciones de los estados beligerantes;

- c. Si la aplicación del poder se hace apenas parcialmente, a través de maniobras estratégicas, de naturaleza política, económica y psicológica, que excluyan el empleo masivo del poder militar, la Guerra así conducida, toma un aspecto peculiar, no convencional, y se denomina guerra fría. Su objetivo es desgastar el prestigio internacional del adversario, llevándole —mediante un juego apropiado de "regateos"— a hacer concesiones parciales.

5. Hemos creído conveniente asignar un capítulo especial a los conceptos modernos de política y de estrategia, por las siguientes razones:

- a. Porque en el mundo actual, no es posible partir, para la solución de un problema de fondo, a base de un pensamiento lineal, sino de un pensamiento planificado, de naturaleza eminentemente estratégico encuadrado en una técnica o en un proceso también estratégico. Y, naturalmente, el problema de la determinación de los fundamentos doctrinarios de la seguridad nacional Gran Colombiana, tienen, con mayor razón que ser ecuacionados y discutidos a base del levantamiento estratégico de la realidad nacional, regional y americana;
- b. Porque la decisión fundamental, que debe guiar la acción estratégica, en todos los frentes de la actividad nacional, corresponde al escalón gobierno, quien debe determinar las políticas o acciones estratégicas convenientes, para la actividad de los diferentes frentes, entre los cuales se incluye el frente bélico; y
- c. Porque es menester destruir, una vez por todas, la idea, bastante

aclimatada en nuestros medios nacionales, de que la seguridad nacional corresponde exclusivamente al frente bélico, y que la estrategia está reducida exclusivamente al planeamiento y conducción militares de la defensa nacional y que es, por lo tanto, materia de competencia exclusiva de las fuerzas armadas nacionales.

- d. Este planeamiento estratégico es, por otra parte, el **único método** de conducir con eficiencia la política de una nación, el **camino único** para la liberación del empirismo y del régimen de improvisaciones costosas y muchas veces deshonestas, el medio seguro de coordinar voluntades y de congregar esfuerzos para la consecución de elevados propósitos comunes.

En esta forma, aprenderemos a substituir, con una planificación ordenada y coherente, duradera y flexible, a una política inconsistente y mutable, improvisada en conciliábulos secretos y en propagandas o programas electorales demagógicos.

- e. El principio que debe regir este planeamiento es que los objetivos por alcanzar -resultantes de las aspiraciones inmanentes y de los objetivos reales del Estado— deben ser precisamente definidos, ajustados a las realidades del presente, de manera que los **finés** correspondan a los **medios** y éstos sean proporcionales a aquellos. Es el principio de la adecuación recomendada por Lippman, el que debe ser seguido por el Estado para la consecución de sus objetivos nacionales.

Más todavía, esos medios deben ser claramente conocidos y su técnica de aplicación observada, de manera que sean aseguradas las mayores probabilidades de éxito, dentro del principio controlador de que la nación **debe mantener sus obje-**

tivos y su poder en equilibrio estable.

- f. Porque tal es la finalidad del **Concepto estratégico nacional**, norma orientadora de la acción del Estado en el fortalecimiento y aplicación del poder nacional, teniendo en vista, principalmente la consecución de intereses fundamentales, a pesar de la acción adversa de factores internos y externos.

El concepto estratégico nacional, debe, pues, constituir el punto de partida de cualquier planeamiento estatal, teniendo en vista la acumulación y el empleo adecuado del poder nacional, en la satisfacción de sus intereses vitales.

CAPITULO III

DOCTRINA DE SEGURIDAD

A. CONCEPTUACION Y CRITERIOS ADMITIDOS EN MATERIA DE DOCTRINA DE SEGURIDAD

1. El Colegio Nacional de Guerra de los Estados Unidos de Norte América y la Escuela Superior de Guerra del Brasil, admiten lo siguiente.

- a. Para que un Estado pueda determinar con acierto sus objetivos nacionales y prepararse adecuadamente para alcanzarlos y mantenerlos, es menester establecer previamente los fundamentos de su política de seguridad nacional, evaluar, con prudencia, la naturaleza y potencia de los obstáculos internos y externos que se oponen o vendrían a oponerse a la realización de aquellos objetivos, conocer su propio **poder actual** la extensión de sus posibilidades y el grado en que podría transformarlas, en tiempo útil, en aumento de aquel poder.
- b. Todo esto implica el estudio de las estructuras (situación) nacional e

internacional y una adecuada sistematización para la formulación de un concepto estratégico nacional y para el planeamiento ligado a la seguridad nacional.

(El concepto estratégico nacional es, a su vez, la base de partida para el planeamiento estratégico de la seguridad nacional).

- c. Los conceptos básicos y los principios que fundamentan y condicionan esos estudios, constituyen propiamente la doctrina de seguridad nacional, en cuanto que la metodología que disciplina su aplicación, en beneficio de la seguridad nacional, se denomina **Técnica de Planeamiento de la Seguridad Nacional**.

2. La Academia de Guerra del Ecuador, define a la doctrina de seguridad nacional —conocida antiguamente como doctrina de guerra nacional—, como el conjunto de **principios rectores y normas esenciales que orientan a los frentes de la seguridad nacional (interno, externo, económico y político) para prepararlos y conducirlos en unidad de esfuerzos, a la consecución del objetivo u objetivos políticos fijados por el escalón gobierno**.

Este mismo instituto establece también que esta doctrina de seguridad nacional tiene su origen en la decisión (párrafo V) de la **“apreciación global política-estratégica”**, siendo en verdad, una síntesis de esta decisión.

3. La doctrina de seguridad es, en esta forma, la fuente inspiradora en que la nación tiene que basarse para afrontar el hecho bélico, orientando los trabajos de los frentes, de tal manera, que con sus esfuerzos conjuntos, se pueda alcanzar el objetivo fundamental.

Con estos principios orientadores o rectores se conseguirá que todos los órganos de planeamiento gubernamental piensen y conciban en igual forma la

seguridad nacional y traten de alcanzar, en acción mancomunada, la **meta** o **metas** que le permitan al país afrontar la guerra, pero con el concepto moderno de guerra total.

A base de la doctrina se elaboran los documentos primarios de la seguridad nacional (plan de acción nacional o de defensa nacional), plan de guerra nacional, plan de seguridad nacional, etc.

4. Analogías y diferencias

De los conceptos emitidos en los párrafos anteriores, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

- a. La doctrina de seguridad está constituida por **conceptos básicos y principios rectores** que orientan, en él un caso, la acción de las agencias gubernamentales, a través de los objetivos nacionales y políticas de consecución, determinados en el concepto estratégico nacional y de las directivas gubernamentales; o, directamente, a los frentes de la seguridad nacional, en el otro.
- b. En uno y otro caso, la doctrina de seguridad nacional se basa en la “apreciación o evaluación estratégica de la situación nacional e internacional” o en la “apreciación global político-estratégico, y de manera particular en los objetivos determinados en esta misma apreciación.

Cualquiera que sea el nombre con que se la denomine, esta apreciación estratégica nos permite conocer la situación del país en el momento considerado, a base del levantamiento estratégico de los factores físicos, políticos, económicos, psicosociales (humanos) y militares, que constituyen los fundamentos del poder nacional tanto propio, como el de aquel o aquellos países que tienen directa relación con el nuestro.

- c. De los dos sistemas indicados, nos parece más completo el Americano-Brasileño, que llega a establecer un verdadero balance estratégico entre las aspiraciones o intereses nacionales —cristalizados en el objetivo u objetivos nacionales permanentes (O. N. P.) y las realidades o posibilidades nacionales, frente a los antagonismos tanto internos como externos, que se oponen a esos intereses; plan estratégico que da como resultado la definición de los objetivos nacionales actuales (O. N. A.); esto es, de aquellos objetivos —que en el instante considerado— están dentro del alcance del poder nacional. Mas todavía, el sistema que preferimos, llega a determinar las políticas de consecución, o sean los caminos o líneas de acción estratégicas para la consecución de esos mismos objetivos actuales. Todo esto está contenido en la “Apreciación de la situación nacional e internacional” y en su producto estratégico: el concepto estratégico nacional que, a nuestro entender, constituye la gran idea de maniobra de la acción estratégica integral por ser emprendida por el Estado para la consecución y salvaguarda de sus objetivos nacionales; maniobra en la cual, los **medios** son los elementos económicos, militares, geográficos, políticos y sociales del poder nacional; los **finés por alcanzar**, los objetivos nacionales actuales y la **actitud y las líneas de acción** por ser seguidas, las **políticas de consecución**, ambas determinadas por las realidades de la situación nacional e internacional, frente a los objetivos por alcanzar y a los antagonismos que se les deparan.
- d. Nos parece también más metódico y concienzudo el procedimiento de análisis estratégico americano-brasileño, que sigue el siguiente camino: de la comparación de los ob-

jetivos nacionales permanentes (O. N. P.), con los antagonismos internos y externos, surgen los objetivos nacionales actuales, entre los cuales se incluye, con primera prioridad, el **fortalecimiento del potencial nacional**, en el caso de que los antagonismos, presiones dominantes o resistencias sean grandemente superiores a las capacidades del país (poder nacional), y este estudio se completa con las “políticas de consecución”; esto es, con la actitud o línea de acción estratégica para alcanzar estos objetivos. De allí se pasa a la formulación de las directivas gubernamentales que orientan la acción de los diferentes organismos y agencias del gobierno para realizar el planeamiento estratégico de la seguridad nacional.

En esta forma, las directivas gubernamentales —que son en último análisis, los principios que guían la acción de los diferentes organismos y agencias de planeamiento gubernamental— surgen como el producto elaborado de un verdadero balance estratégico entre las aspiraciones y las posibilidades nacionales.

- e. En contraposición con esto, el sistema americano-Brasileño no se refiere en ningún momento por lo menos de manera específica a los **frentes de la seguridad nacional**. Nos habla, por una parte, de las bases o fundamentos del poder nacional (políticas, económicas, psicosociales o militares) que intervienen como factores de análisis en la apreciación estratégica de la situación nacional e internacional; y por otra, se refiere en general a los órganos y agencias del gobierno, cuya acción es orientada —para fines de planeamiento para las directivas gubernamentales.
- f. A nosotros nos parece más conveniente y aconsejando para todos los

problemas relacionados con la seguridad nacional, y especialmente para fines de planeamiento la determinación de frentes característicos que, por una parte, comprendan y sinteticen todas las actividades fundamentales del Estado; y, por otra, permitan definir mejor las responsabilidades que a estos les corresponden en el planeamiento estratégico de la seguridad nacional.

Esta clasificación por frentes per-

(1) Frente Interno.

(2) Frente Externo o Diplomático.

(3) Frente Económico

(4) Frente Militar

mite, además, reunir a ministerios de finalidades afines, para que realicen una labor coordinada, dentro del frente al que pertenecen; el cual a su vez tiene, en cada caso, un director y un organismo de asesoría técnica.

g. Damos a continuación, los frentes que nosotros establecemos, y los factores que se relacionan con cada uno de ellos, en materia de seguridad nacional:

Factores Políticos (Internos)
Factores Sicosociales.

Factores Políticos Externos.

Factores Económico-Financieros.

Factores Militares.

h. En concordancia con este criterio, los frentes de la seguridad nacional, quedarían así organizados:

(1) Frente Interno.

Ministerio de Gobierno (Director).
Ministerio de Educación.
Ministerio de Obras Públicas.
Ministerio de Previsión Social.

(2) Frente Exterior o Diplomático.

Ministerio de Relaciones Exteriores (Director).

Asesorado por:

Junta Consultiva de Relaciones Exteriores.

(3) Frente Económico.

Ministerio de Economía (Director).
Ministerio del Tesoro.
Ministerio de Fomento.

Asesorado por:

Consejo Nacional de Economía y
Junta Nacional de Planificación y
Coordinación Económica.

(4) Frente Militar.

Ministerio de Defensa Nacional (Director).

Asesorado por:

Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas.

B. TECNICA DE PLANEAMIENTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL.

El planeamiento de la seguridad nacional, demanda una técnica compleja y difícil, basada en un sistema de aproximaciones estratégicas sucesivas, conforme lo demostraremos a continuación:

1. Trátase, en primer término de determinar los objetivos nacionales; y lo que es más, mediante un balance estratégico de nuestras posibilidades, frente a los antagonismos existentes o problemas, establecer en su respectiva prioridad, los objetivos nacionales actuales. Con ello se obtiene una primera aproximación para la determinación de los principios que deben informar la acción mancomunada de los diferentes frentes o sectores de la seguridad nacional; esto es el planeamiento estratégico de esta misma seguridad;

2. Indudablemente, en tratándose de definir estos principios rectores o directores de la actividad nacional, esta primera aproximación no nos daría todavía suficientes elementos de juicio para decidir sobre tan importante asunto, máximo que es regla conocida, que el planeamiento estratégico en general y con mayor razón todavía el planeamiento de la seguridad, debe realizarse por **aproximaciones sucesivas**.

3. En consecuencia, y una vez que llegamos a una definición precisa de los objetivos nacionales actuales, en cuya consecución y salvaguarda se empeñará el poder nacional, creemos que procede, a todas luces, una "**Revaluación**" más precisa de este mismo poder, especialmente en lo que respecta a sus vulnerabilidades de carácter interno, teniendo ahora como base de referencia los propios (O. N. A.), condicionando los mismos a las hipótesis de guerra.

Ello nos permitirá, naturalmente, obtener resultados más precisos en lo que respecta a la determinación de estos principios rectores u orientadores de la actividad nacional; esto es, de los fundamentos doctrinarios de la seguridad nacional.

La importancia de esta revaluación resalta mejor a la luz de la conocida afirmación de **Walter Lippman**: "El nombre exacto de mantener compromisos o de definir objetivos sin aumentar nuestro poder y nuestras alianzas, no es el aislacionismo, sino **insolvencia**."

Solamente las revaluaciones del poder nacional en relación a los objetivos escogidos, nos permitirá ajustarnos convenientemente a nuestras posibilidades y evitar la insolvencia".

4. Queremos también, en tratándose de tan importante asunto, hacer resaltar que los antagonismos que pueden amenazar la seguridad del estado, como organismo vivo, tienen, conforme a su naturaleza dos campos de acción distintos: el territorio y la comunidad nacional, allí incluido el gobierno que es el órgano director de esa comunidad. De estos, el campo de acción más vulnerable y el que mayor atención merece por parte del Estado, es el relacionado con la comunidad nacional, contra la cual inciden antagonismos de todo orden, especialmente de carácter político, económico y psicológico. De ahí es que, conforme hemos indicado, en la época moderna, la seguridad del Estado no consiste solamente en asegurar la faja de fronteras contra los efectos de la acción militar clásica, sino en la protección de los puntos más vulnerables de la comunidad nacional y del organismo estatal, contra los efectos extremadamente peligrosos de las guerras política, económica y psicológica.

En otras palabras, el problema de la seguridad solo estará resuelto cuando los antagonismos externos e internos

no puedan encontrar en el organismo del Estado **vulnerabilidades peligrosas**, que permitan atacarlo con medios ostensibles (fuerza militar), o invisibles (medios políticos, económicos o psicológicos). Y esas vulnerabilidades pueden existir, tanto en los puntos sensibles de la periferia cuanto en el interior del propio organismo del Estado, sobre cuyos elementos esenciales son capaces de incidir —por los procesos a los que nos referimos— las acciones de aquellos antagonismos.

5. De las ideas expuestas, se puede entender, de manera obvia, la gran importancia que tiene para el Estado el establecimiento de la doctrina de seguridad nacional: sol central, digamos así, que ilumina y conduce las actividades fundamentales del Estado; que muestra el camino por seguir para la estructuración —a prueba de cualquier impacto o vulnerabilidad— de un sistema de seguridad, en lo posible perfecto, que oriente el trabajo planificado de los organismos del Estado, para el fortalecimiento del potencial nacional y para la consecución de los objetivos nacionales, pese a todos los antagonismos internos o externos que se opongan a los intereses y aspiraciones de la comunidad nacional.

6. Para llegar al fin propuesto, es necesario realizar, por consiguiente, de acuerdo a la técnica que proponemos, el levantamiento estratégico (análisis síntesis y conclusiones) de cada uno de los factores negativos o puntos vulnerables del poder nacional (tanto internos como externos) dentro de cada uno **frentes** de la seguridad nacional, determinando al final, para **cada frente**, **los principios básicos** y los conceptos fundamentales que —en vista de los objetivos nacionales establecidos y de los antagonismos y vulnerabilidades existentes deben guiar a esos frentes en el planeamiento de la seguridad nacional.

CAPITULO IV

EL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS DE ESTRATEGIA GRAN-COLOMBIANA

1. Consideraciones básicas.

Al llegar a este punto fundamental del estudio que hemos venido realizando, es necesario sentar las siguientes premisas básicas:

a. Es indudable que el planeamiento de la seguridad nacional, dentro de cada país, no tiene otra fórmula de solución que el establecimiento de un Instituto, en donde civiles y militares, realicen el estudio conjunto de los problemas relacionados con este planeamiento, la determinación de los objetivos nacionales y de las políticas de consecución de estos mismos objetivos, etc., estableciendo, en primer término, una doctrina de seguridad que oriente y guíe este planeamiento.

No es posible admitir, en efecto, en una época que bien puede llamarse de "señorío de la técnica y del planeamiento", que la dirección del Estado en los diferentes y complejos campos de acción en que se ejercita, que la seguridad y la sobrevivencia de la patria y el encauzamiento de sus destinos estén supeditados a la improvisación y al acaso. Es fundamental, por el contrario, pensar en una política de seguridad nacional, que tenga por finalidad: "la consecución y salvaguarda de los objetivos vitales permanentes de la nación, contra cualquier antagonismo interno o externo, de modo de evitar la guerra, si fuera posible, o a emprenderla, en caso necesario, con las mayores posibilidades de éxito". Y todo esto, conforme hemos indicado, demanda el estudio concienzudo y la

vocación estratégica de las "élites" dirigentes de la patria, los mismos que no pueden ser alcanzados sin la metodización de los sistemas y trabajos en un Instituto de la más alta jerarquía estratégica nacional.

- b. El planeamiento de la seguridad nacional, debe obedecer a una técnica basada, conforme lo hemos demostrado, en un sistema de aproximaciones estratégicas sucesivas. Tan difícil y complicado es el problema por ser resuelto, que no es posible, inclusive la determinación de los fundamentos doctrinarios de la seguridad nacional, para cada país, por medio de una simple apreciación estratégica de la situación nacional e internacional;
- c. Con mayor razón, para resolver el problema de la seguridad estratégica Grancolombiana, que se inspira en bases históricas comunes y que responde bien al concepto de seguridad regional, preconizado en la Carta de la OEA., es necesario, pensar en la necesidad de establecer un Instituto de Altos Estudios de Estrategia Grancolombiana, en donde, considerando el problema en el plano continental, se realizaría una segunda aproximación estratégica, que serviría de fundamento para la determinación de la doctrina de seguridad americana, que será estudiada en el Colegio de Altos Estudios de Estrategia Continental, por inaugurarse el 1º de septiembre del año en curso.

2. Misiones.

Entre las misiones fundamentales que estaría llamado a cumplir este Instituto, podemos enumerar las siguientes:

- a. Servir como centro permanente de estudios y de investigaciones para el planeamiento de la seguridad y de los asuntos de fundamental in-

terés estratégico para los países grancolombianos;

- b. Obtener la convergencia del esfuerzo Grancolombiano en el estudio y solución de los problemas de importancia estratégica Grancolombiana, mediante:
 - La sistematización del análisis y la interpretación de los factores políticos, económicos, psicosociales y militares, que constituyen la base para la formulación de la doctrina de seguridad o doctrina estratégica Grancolombiana.
 - La difusión de un concepto amplio y objetivo de seguridad que sirva de base para la coordinación de las acciones de todos los organismos gubernamentales responsables por la formulación y ejecución de la política de seguridad Grancolombiana, para Ecuador, Colombia y Venezuela.
- c. El Instituto de Altos Estudios de Estrategia Grancolombiana, tendría que afrontar, además, las siguientes tareas:
 - Revisar el concepto de seguridad nacional, teniendo presente que esta no reposa ya en la inviolabilidad de las fronteras, sino en la conciencia política y moral de las naciones;
 - Como previo a la formulación de la doctrina de seguridad Grancolombiana, deberá efectuar el levantamiento estratégico de las vulnerabilidades existentes, tanto en el campo político como económico en el frente interno Grancolombiano, para oponerse a esas vulnerabilidades, con medidas tinosas y apropiadas; y,
 - Deberá, sobre todo, recomendar a la organización de los Estados Americanos, que, a base de la justicia y del derecho, se eliminen definitivamente los problemas existentes entre los países signatarios de la Carta de San Francisco, y de

manera particular, aquellos que signifiquen una flagrante violación de los postulados enunciados en esa misma Carta.

- d. Para que puedan apreciarse de manera más efectiva, los alcances del referido Instituto, vale la pena señalar aquí los **objetivos generales** que podría tener, el **Curso Superior de Estrategia o de Seguridad Grancolombiana**, que es el que tendría mayores proporciones dentro de los estudios académicos:
- Establecimiento de la doctrina estratégica o de seguridad Grancolombiana; la cual comprendería los aspectos políticos, económicos, psicosociales y militares de la política Grancolombiana. Podría dar máxima prioridad al estudio del aspecto económico de esta estrategia; y,
 - Desarrollar una metodología conveniente para la formulación de la política de seguridad Grancolombiana; y, desarrollar la técnica de planeamiento en los altos escalones gubernamentales de la seguridad Grancolombiana; y, aplicar esa técnica de manera práctica y objetiva.

CAPITULO V

CONCLUSIONES FINALES

1. El Instituto de Altos Estudios de Estrategia Grancolombiana, vendría a materializar, en el campo de la acción estratégica, los ideales de unidad grancolombianos preconizados por el Libertador Simón Bolívar, y respondería a una necesidad actual de colaboración, de acercamiento y de apoyo mutuo entre los pueblos que fueron libertados por su espada.
2. En este Instituto, los civiles y militares de los pueblos grancolom-

bianos, además de planificar en forma técnica la seguridad estratégica de la Gran Colombia, tanto en el frente interno como externo, podrían intercambiar sus ideas y experiencias, particularmente en lo que se refiere a las vulnerabilidades que amenazan el frente interno de cada país, y que tienen como denominador común la presencia de fuerzas nocivas a la nacionalidad, agitadas desde el interior y desde el exterior por ideologías y sistemas contrarios a la vida democrática.

3. En el cumplimiento de las misiones de este alto Instituto, tendrían una actividad preponderante las fuerzas armadas de cada uno de estos países, asegurando la estabilidad y cohesión del frente interno, base indispensable para la consecución, en primera instancia, de los objetivos nacionales y luego, de los objetivos Grancolombianos.
4. Es un hecho indudable que las experiencias obtenidas hasta aquí, nos muestran claramente la necesidad imperiosa de orientar la actividad nacional a base de los siguientes principios que deben ser considerados como los fundamentos doctrinarios de la seguridad Grancolombiana:

- Mantener a todo trance la estabilidad política, a base de unas fuerzas armadas plenamente conscientes de su misión constitucional y patriótica, respetuosas de los ideales democráticos, profundamente dedicadas al ejercicio de sus funciones profesionales e íntimamente identificadas con los anhelos y aspiraciones del pueblo al que pertenecen;
- Efectuar una reforma administrativa que permita la transformación de la organización del país y consecuentemente la expedición de

una ley de defensa que regule y establezca la participación de todos los organismos nacionales y de todos los habitantes del país en la seguridad nacional; elevando, por todos los medios posibles, los valores morales y las virtudes militares del pueblo, sobre las bases fundamentales del patriotismo del civismo y de la disciplina;

- Organizar las fuerzas armadas, dándoles una estructura flexible, razonable, evolutiva, perfectamente adaptada a la doctrina militar, que le permita "asegurar convenientemente a cada uno de nuestros países, mientras ellos mismos fortalecen su potencial y se preparan para la conquista de los objetivos nacionales y Grancolombianos.

Señores Oficiales:

Sin ninguna pretensión, y sin el ánimo de demostrar conocimientos en un problema de tanta envergadura como el de la seguridad nacional, he querido dejar, a través de mis palabras, flotando entre Uds., en un medio militar tan culto y distinguido, entre Oficiales de Estado Mayor, una inquietud que vive y se cultiva desde hace algún tiempo en el medio militar ecuatoriano: la necesidad de unirnos cada vez más y de revivir, en el presente, las geniales concepciones políticas y estratégicas de nuestro común Libertador.

Ante la presencia de fuerzas disociadoras, que amenazan destruir los cimientos nacionales y americanos de la democracia; ante la labor constan-

te y subterránea de elementos nocivos a nuestras nacionalidades, que pretenden trastornar nuestra forma esencial de ser y de vivir, considero fundamental que los hombres del Ecuador, Colombia y Venezuela, civiles y militares, estudien de manera conjunta los graves problemas que amenazan la seguridad estratégica de nuestros pueblos, teniendo presente que esta seguridad no descansa más, como podría pretenderse, en la inviolabilidad de nuestras fronteras, sino en la cohesión e invulnerabilidad del frente interno nacional, regional y americano.

Contra esas fuerzas y contra todo aquello que se oponga a la consecución de nuestro destino, es menester anteponer la barrera infranqueable de la planificación y de nuestra determinación de defender el patrimonio común, la heredad Grancolombiana, que se asienta sobre las libertades proclamadas por Bolívar en sus declaraciones inviolables y en la Carta del Atlántico.

Que este paso de la Academia de Guerra del Ecuador, por tierras de Venezuela y de Colombia, sirva para que estas ideas germinen en suelo fecundo y que, a través del establecimiento del Instituto de Altos Estudios de Estrategia Grancolombiana, se haga realidad, en forma tangible las consignas de unidad, de fraternidad, de libertad y de seguridad estratégica que nos dejó como legado, para las generaciones del presente, el máximo de los libertadores.

Bogotá, agosto de 1962.