

El desconocimiento de la Seguridad y Defensa Nacional

¿Un error estructural?

✦ por: Teniente Coronel (RA) Ricardo Sánchez Hurtado
Docente de Estrategia de la Escuela Superior de Guerra

El caso colombiano en cuanto a la seguridad y defensa nacional merece un especial análisis; este concepto pareciera que a través de los tiempos ha sido mal entendido y por ende, mal aplicado a la realidad del país. En consecuencia, es un concepto que ha marcado el diseño de estrategias erradas a juzgar por la persistencia de la problemática de seguridad que padecen los colombianos.

Este escrito espera aportar al lector una perspectiva conceptual, que contribuya al diseño de estrategias para neutralizar las amenazas que atentan contra la seguridad y defensa nacional. En primera instancia, se abordará este concepto desde sus raíces etimológicas para adentrarse en el tema; posteriormente, se revisará parte del desarrollo de la seguridad y defensa en Colombia y la influencia de la doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos. Para terminar, se subrayará el error estructural en cuanto a la seguridad y defensa nacional en el caso colombiano.

En términos sencillos, la palabra seguridad proviene del latín *securitas*, que a su vez se deriva del adjetivo *securus* compuesto por 'se' (sin), y 'cura' (cuidado o temor). Entonces, su significado es: sin temor, despreocupado o sin preocupación. De manera que la seguridad estaría enmarcada en una situación de tranquilidad que asegura el buen funcionamiento de las cosas, en la garantía que una persona suministra a otra, en aquello que garantiza la libertad de acción; es decir, la seguridad se enmarca en una 'situación' que se moldea y se construye a partir de la percepción de las personas mismas y, por ende, de toda una sociedad. La seguridad es una necesidad y un derecho inalienable del ser humano.

Por su parte, el entendimiento de seguridad permite discernir siempre, una noción de garantía, de protección o tranquilidad frente a obstáculos, antagonismo, presiones o presiones dominantes¹; acciones contrarias a la persona, a las instituciones o a los bienes esenciales existentes o pretendidos.

Por otro lado, en lo que concierne al 'bien común' como fin último de los Estados, la seguridad es el elemento indispensable para la búsqueda de la mayor aproximación posible a este ideal; por lo tanto,

el Estado es el gran responsable por la seguridad de su población, pues a todos debe y puede exigir el cumplimiento de los deberes y funciones necesarias al mantenimiento de esta condición.

Alcances de su interpretación

Bajo la anterior percepción, la seguridad plantea una amplia gama de lecturas que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales y por supuesto militares, que necesariamente se deben reflejar en una situación de tranquilidad y armonía para dimensiones diversas; que entre otras, pueden incluir la seguridad personal, ambiental, jurídica, económica, alimentaria, cultural, industrial, social y ciudadana.

El concepto de seguridad nacional está relacionado

El concepto de seguridad nacional está relacionado con la aparición del Estado moderno, en donde se articulan los conceptos de Estado y nación; entendiéndose que Estado es más que nación. La idea de nación sirvió históricamente para dar un significado de integración en la construcción de la realidad social; es decir, la convivencia de la población en un territorio.

con la aparición del Estado moderno, en donde se articulan los conceptos de Estado y Nación; entendiéndose que Estado es más que nación. La idea de nación sirvió históricamente para dar un significado de integración en la construcción de la realidad social; es decir, la convivencia de la población en un territorio.

Al incluir la organización político-administrativa de esa población en un territorio, se estaría consolidando el concepto de Estado², administración autónoma que además le da reconocimiento entre otros Estados y por ende, soberanía. "El Estado surge como un mal necesario a fin de garantizar paz y seguridad, así como para terminar con el estado natural de guerra perpetua entre los hombres".³

¹ Los términos 'Obstáculos', 'Antagonismos', 'Presiones' o 'Presiones dominantes' hacen referencia a la estatura de la amenaza en función de su tamaño en capacidad y del tamaño de la voluntad.

² A la luz de los elementos constitutivos del Estado, éste lo integran elementos tales como el territorio, la población, el gobierno y el reconocimiento internacional. Algunos autores agrupan tanto el gobierno como el reconocimiento internacional bajo el concepto de soberanía, como una soberanía hacia adentro y hacia afuera respectivamente.

³ Fortin, Ernest y Thomas Hobbes. Historia de la filosofía política de Leo Strauss y Joseph Cropsey. México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pág. 243

Con la aparición de los Estados, la seguridad asumió su naturaleza política, pues se concretó en asegurar la supervivencia de los mismos. La expresión 'seguridad nacional' se incorporó al vocabulario común de las relaciones internacionales en 1943, gracias al libro de Walter Lipmann, "Política Exterior de los EEUU: escudo de la República",⁴ en donde se plantea la necesidad de establecer un perímetro de seguridad que traspase las propias fronteras. Parece ser que tales planteamientos motivaron a que el presidente Harry Truman promoviera y firmara, en 1947, la Ley de Seguridad Nacional de Estados Unidos.

Sin embargo, el concepto de seguridad en la actualidad debe incluir la dinámica del proceso de globalización, que obliga a la ampliación y superación de las viejas concepciones de seguridad. Por otro lado, los cambios en la agenda internacional, los actores emergentes y los conflictos de nuevas características, así como la emergencia de nuevas amenazas, determinan la necesidad de redimensionar la seguridad y, en consecuencia, redimensionar los altos intereses de la nación y sus respectivos objetivos nacionales.

En cuanto a la defensa, obsérvese que el término proviene del latín *defendere*, cuyo significado literal es "defender a uno frente a un ataque". Este significado enmarca a la defensa en una 'acción'. A partir de esta acción de defenderse de otro, la defensa tiene su origen en el mismo inicio de la humanidad.

En la historia y asociado al concepto de nación, el término *defensa* extendió sus alcances hasta constituirse en una política del Estado, con miras a la preservación de un Estado integral con una comunidad

organizada. Desde la misma revolución francesa y la expresión de 'nación en armas', se marcó el inicio de esa responsabilidad de defensa compartida por todos los ciudadanos, civiles y militares partícipes de una empresa común en el logro de sus ideales.⁵

Por su parte, con el más grande pensador y escritor de la naturaleza del fenómeno de la guerra, como lo fue Clausewitz, se reafirma que la responsabilidad de la defensa pasa, poco a poco, del ámbito militar a las esferas de la conducción nacional y de la alta política; lo cual fue manifestado a través de una de sus máximas: "La guerra es la continuación de la política con la intervención de otros medios"⁶, o el pensamiento de Clemenceau, quien reconocía que: "La guerra es cosa demasiado grave para quedar sólo en manos militares".⁷

Finalmente, Lidell Hart, con particular vigor, resume esos conceptos y nos recuerda que "de ahora en adelante, los estadistas y diplomáticos deben poseer mayor conocimiento de aspectos militares que en el pasado. Ello es tan importante como que los militares acaten la dirección política".⁸

En el contexto nacional

Si relacionamos lo conceptuado hasta el momento con el caso colombiano, se tendría que iniciar por la misma composición del Estado en su territorio, su población, su forma de gobierno y su soberanía

4 Baez, Gualterio. El concepto de Seguridad y Defensa. Buenos Aires, 2003, pág. 72

5 Goltz, Colmar, Freiherr von der. La nación en armas: un libro sobre organización de ejércitos y conducción de guerra en nuestros tiempos; por Colmar Baron von der Goltz, Buenos Aires, 1995, pág. 34-39.

6 Ferguson, Niall. Los nombres de la guerra. Oxford, Letras Libres, 2003.

7 Clemenceau, Georges Benjamin, 1841-1929. Político y periodista francés. Frases célebres.

8 Puyana, Gabriel. Revista de estudios sociales. ISSN 0123-885X, N°. 15, 2003, págs. 109-124.



que le da reconocimiento ante otros Estados y, cabría preguntarse, ¿cuál será el fin último del Estado? Ante este interrogante basta con consultar la Constitución Política de 1991 y allí se referencia que el fin esencial del Estado es servir a la comunidad: el bien común público,⁹ que relacionado con el concepto inicial de seguridad podría entonces enfatizar que la sociedad requiere percibir una situación que le permita vivir sin temor, en un medio tranquilo y en armonía.

En este orden de ideas, la siguiente pregunta sería ¿qué es el bien común público? A lo cual se podría resumir que el bien común es la obligación que tiene el Estado de brindar seguridad para generar desarrollo;¹⁰ es decir, que el principal interés del Estado es proporcionar bienestar para aquella población que habita un territorio bajo un sistema de gobierno autodeterminado. De esta manera, el bien común se constituye en la razón de ser de un Estado y, por ende, en el más alto interés de la nación.

Para el caso colombiano, la Constitución Política establece entre estos altos intereses de la nación, aquellos conceptos relacionados con el orden constitucional, la independencia nacional, la integridad territorial, y la convivencia pacífica, entre otros. Todos estos conceptos no tienen otro objeto que proporcionar dicho bien común para los colombianos. En el logro de este propósito, el Estado constituye los objetivos nacionales, que se traducen en determinar metas a los altos intereses nacionales; unas metas que puedan ser medibles cuantificables y, en

últimas, que puedan ser percibidas y sentidas por la población, en procura de generar seguridad y desarrollo para obtener dicho bienestar en la comunidad que hace parte del Estado.

En la dinámica de la administración del Estado, los altos intereses de la nación se ven afectados por una serie de interferencias y perturbaciones que vienen a constituir las amenazas, las cuales pueden ser de orden externo e interno. Es así como surgen los temas relacionados con la seguridad y defensa nacional, conceptos que son integrados y complementarios, donde la seguridad es más que defensa y en donde la seguridad nacional es la protección de los altos intereses nacionales de aquellas amenazas internas y externas que puedan constituirse en obstáculos para el logro de dichos intereses.

En este contexto, la defensa nacional se entendería como el medio para generar seguridad; es decir, que la seguridad nacional sería un fin y la defensa nacional sería un medio; en otras palabras, un fin que sería una situación en la cual se pueda vivir sin temor y un medio que necesariamente tiene que materializarse en acciones.

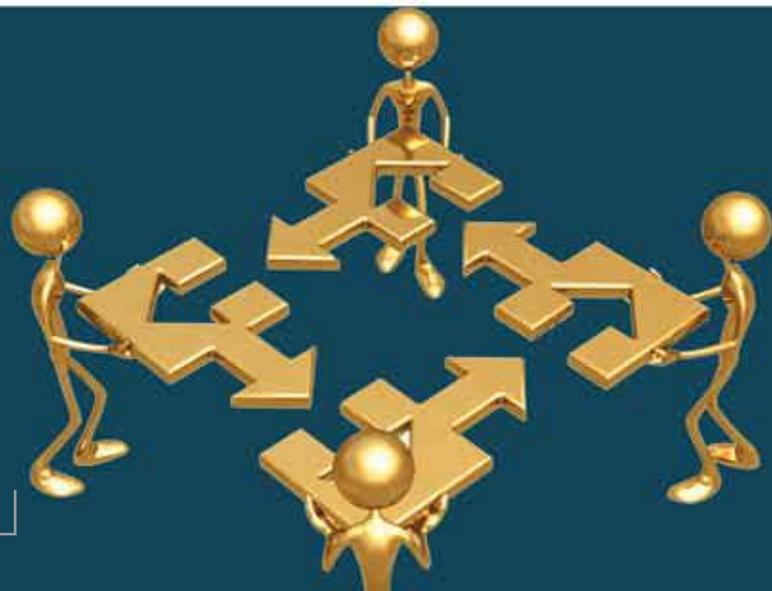
Las preguntas que vendrían a continuación serían ¿cuál es ese medio? ¿cuáles serían esas acciones? Ante los anteriores interrogantes, habría que ver los recursos con que cuenta el Estado y cuál es su potencial para enfrentar las amenazas; es decir, cuál es su capacidad. Por otro lado, habría que ver si el Estado estaría dispuesto a emplear sus recursos; es decir, si tendría la voluntad para emplear su poder nacional.¹¹

⁹ Constitución Política de Colombia. Artículo segundo. Bogotá, Editorial Leyer, 1994. 4ª. edición, p. 11

¹⁰ Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. Manual de Seguridad y Defensa Nacional. El fin del Estado. Bogotá, Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares. 1996. 1ª. edición, p. 17.

¹¹ El poder nacional es igual a la capacidad más la voluntad que tiene un Estado para emplear sus recursos, en procura de proteger los intereses nacionales de las amenazas de orden interno o externo. Estos recursos se deben considerar en la dimensión política, económica, social y militar.

El término defensa extendió sus alcances hasta constituirse en una política del Estado, con miras a la preservación de un Estado integral con una comunidad organizada. Desde la misma revolución francesa y la expresión de ‘nación en armas’, se marcó el inicio de esa responsabilidad de defensa compartida por todos los ciudadanos, civiles y militares partícipes de una empresa común en el logro de sus ideales.





Evolución de la Seguridad y Defensa Nacional

Vista la conceptualización de lo que se entendería por seguridad y defensa en la concepción del Estado, se continuará con la revisión del desarrollo que ha tenido Colombia.

En primer lugar, el concepto de seguridad nacional para el caso colombiano ha tenido gran influencia de la Doctrina de Seguridad Nacional de Estados Unidos, que considera a los propios ciudadanos de un país como posibles amenazas a la seguridad. La doctrina fue producto del pensamiento de la Guerra Fría, que por décadas mantuvo al mundo dividido en dos bloques antagónicos. La idea que esta doctrina le vendió al mundo es que el pensamiento comunista tenía como principal objetivo el convertirse en potencia mundial y reorganizar la sociedad mediante la expansión del comunismo soviético.

Colombia no fue ajena a estas ideas, considerando que los países latinoamericanos con un modesto desarrollo eran vulnerables a ser permeados por el modelo comunista; en la región la influencia de la revolución cubana en 1959 y el creciente pensamiento comunista entre grupos de estudiantes y obreros, reafirmó la idea de que el pueblo del propio país podía constituir una amenaza a la seguridad nacional.

En consecuencia, el respaldo de Estados Unidos a aquellos gobiernos que neutralizaran esta posible expansión comunista no se hizo esperar y bajo los planteamientos de la doctrina de seguridad nacional se respaldaron gobiernos, como el de Pinochet, en Chile; Stroessner, en Paraguay; Videla, Viola y Galtiri, en Argentina; Banzer, en Bolivia, e incluso el de Somoza, en Nicaragua, entre otros.

En segunda instancia, es importante recordar que en Colombia en la década del 50 predominó la violen-

cia política, producto del enfrentamiento de los dos partidos tradicionales mayoritarios: el liberal y el conservador. Este conflicto llegó a su punto más álgido con la muerte del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán. Durante el enfrentamiento bipartidista, el gobierno del presidente Mariano Ospina Pérez intentó conjurar la situación con la declaratoria de Estado de sitio en los departamentos más conflictivos. Posteriormente hacia 1957, los partidos enfrentados acordaron la alternación del poder durante cuatro períodos presidenciales a partir de 1958 y hasta 1974.

A la luz de las diversas administraciones

Ante estos escenarios de violencia política y la necesidad de preservar la existencia del Estado, para lograr ese 'bien común', parece que surge el gran error estructural en materia de seguridad, como lo fue el hecho de la división de poderes entre élites políticas y militares que prevaleció desde el primer gobierno del Frente Nacional, a partir del postulado que hizo el presidente Alberto Lleras Camargo. El planteamiento consistió en un pacto implícito en que los militares no darían golpes contra el poder civil y los civiles respetarían la autonomía operativa y el fuero militar¹².

Desafortunadamente, la desintegración de los poderes civiles y militares terminó en políticas de seguridad inconsistentes, que nunca comprometieron a las clases dirigentes en los esfuerzos para resolver los conflictos sociales. En 1965, bajo el mandato del presidente Guillermo León Valencia, el Gobierno colombiano estableció el conjunto de preceptos constitucionales y legales que desde entonces denotó la influencia de la "Doctrina de Seguridad Nacional" y que luego se adicionó con normas sobre control interno de las Fuerzas Armadas y de Policía.¹³

¹² Sin satanizar dicho postulado, es importante mencionar que a partir de ese momento los políticos se desentendieron del concepto de seguridad nacional y los militares asumieron este rol bajo la óptica del empleo de la fuerza y con marcada escasez de componentes sociales y económicos.

¹³ Decreto Legislativo número 3398 de 1965, "por el cual se organiza la defensa nacional", promulgado bajo el Estado de sitio y posteriormente adoptado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968.

León Valencia representó el primer intento de integración normativa para el manejo del orden público¹⁴, y durante cerca de dos décadas rigió la seguridad y la defensa en Colombia. Posteriormente, se establecieron los documentos inherentes a la planeación de la seguridad nacional,¹⁵ y se diseñó el organigrama de la seguridad nacional. Sin embargo, esta normatividad no se materializó en los planes correspondientes, considerando que la clase política veía el orden público como un problema que deberían resolver los militares, reafirmando el error estructural en la dirección de la seguridad nacional en cabeza del Ejecutivo.

El Frente Nacional culminó con el gobierno del presidente Misael Pastrana en 1974; hasta este momento, la principal amenaza contra la existencia del Estado había sido el enfrentamiento bipartidista, pero esta situación cambia al fortalecerse la presencia de los grupos guerrilleros, lo cual confirmaba el intento de expansión del comunismo y ratificaba la idea de seguridad nacional impulsada por Estados Unidos.

En particular, el periodo del presidente Julio César Turbay Ayala, que culminó en 1982, se caracterizó por el fortalecimiento de la acción militar como criterio gubernamental frente a la subversión y demás fenómenos que pusieran en peligro la institucionalidad. La política de gobierno optó por la solución militar de los problemas de orden público, por la criminalización de la protesta y de las acciones contra el sistema, y por la autonomía otorgada al estamento militar en el manejo del orden público. La división de poderes continuó manifestándose porque aún se creía que el manejo del orden público –como se catalogaba en ese entonces– correspondía solo a los militares.

El Estatuto de Seguridad para el mantenimiento del orden público durante el gobierno de Turbay, referencia la neutralización de prácticas terroristas dirigidas a producir efectos políticos y a la necesidad de adoptar medidas de seguridad para mantener el orden social y la paz en el territorio nacional.¹⁶ En este estatuto se mantiene la división de poderes en

materia de seguridad, considerando que los compromisos de los ministerios relacionados con la parte social fueron nulos y el ministerio relacionado con la justicia no asumió su rol con el compromiso debido. Lo que el estatuto hizo fue conceder facultades a la Justicia Penal Militar para juzgar a civiles por delitos contra la seguridad del Estado, dejándoles una vez más el problema a los militares.

Durante la década de los 80, el narcotráfico fue uno de los actores con mayor incidencia y repercusión en el incremento de la violencia. Para entonces, una interpretación bastante amplia de la Ley 48 de 1968, permitía “la utilización de personal civil en actividades y trabajos para el restablecimiento de la normalidad”. Ésta fue asumida como una autorización legal para organizar grupos civiles armados, los cuales resultaron actuando al margen de la ley y la Constitución. Estos grupos de autodefensa concebidos

Ante estos escenarios de violencia política y la necesidad de preservar la existencia del Estado, para lograr ese ‘bien común’, parece que surge el gran error estructural en materia de seguridad, como lo fue el hecho de la división de poderes entre élites políticas y militares que prevaleció desde el primer gobierno del Frente Nacional.

como una estrategia de seguridad, con los años se convirtieron en la estructura armada que brindaría seguridad a las mafias del narcotráfico.

El Estatuto para la Defensa de la Democracia, en el gobierno del presidente Virgilio Barco Vargas, que culminó en 1990, estableció una instancia con rango de consejero presidencial, para coordinar los temas relacionados con la paz. También creó la Consejería Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación Nacional. Este estatuto definió como delito la conformación de grupos de sicarios o de organizaciones terroristas, tipificó varias conductas relacionadas con el terrorismo y agravó las penas de otros delitos.¹⁷

La Estrategia Nacional contra la Violencia fue la política de seguridad del presidente César Gaviria. La

¹⁴ El orden público es un concepto amplio que engloba las nociones de seguridad, orden en sentido estricto, tranquilidad y sanidad pública con una óptica de seguridad interna enfatizando el empleo de la fuerza

¹⁵ Decreto 1573 del 31 de julio de 1974, el cual se establece el Consejo Superior de la Defensa Nacional CSDN y los documentos primarios de la defensa nacional, como son la Apreciación Política Estratégica Nacional – APEN –, el Concepto Estratégico Nacional – CEN- y las Directrices Gubernamentales –DG-

¹⁶ Decreto 1923 de 1978

¹⁷ Decreto 180 de enero 27 de 1988

expedición del estatuto para la defensa de la justicia integró en una sola jurisdicción los jueces de orden público y los especializados, creando mecanismos para su protección. También organizó la subdirección nacional y las direcciones seccionales de orden público, dando lugar a la conocida “justicia sin rostro”. Después de promulgada la Constitución Política de 1991, el Gobierno, para enfrentar las acciones terroristas de las organizaciones guerrilleras y la delincuencia organizada, puso en vigor el Estado de Conmoción Interior. Se expidió el decreto 1810 de 1992, que otorgó facultades de policía judicial a las Fuerzas Militares. No obstante, al realizar su revisión la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada a que “se entienda que las unidades de policía judicial se integran con personal no militar”. Sin embargo, esta es una clara muestra de la estructura errada en materia de seguridad, considerando que se mantiene un perfil bajo en los organismos del

Se observa que el hilo conductor que prevalece en el tratamiento de la seguridad nacional, denominado por mucho tiempo “orden público”, es la tendencia a dejar la solución del conflicto interno en manos de las Fuerzas Militares, quienes asumieron el rol de la seguridad y defensa del Estado por medio de la fuerza.

Estado que debieran asumir con entereza el tema de los procesos judiciales.

La crisis política y el incremento de las acciones de la guerrilla, marcaron el gobierno del presidente Ernesto Samper, quien recurrió al Estado de Conmoción Interior para fortalecer los mecanismos de investigación y juzgamiento y el sistema carcelario. En este contexto se crearon “zonas especiales de orden público”, autorizando al respectivo gobernador para su delimitación y aplicación de medidas restrictivas a través de múltiples medidas transitorias; lo que demuestra la ausencia de normas ordinarias en la legislación colombiana para combatir el terrorismo. Éste es un fenómeno casi permanente en la realidad del país y explica la proliferación de disposiciones transitorias a las que acude el Gobierno bajo Estado de Conmoción Interior con el objeto de conjurar situaciones de grave alteración del orden público.

Para entonces y como consecuencia del error estruc-

tural en la concepción de la Seguridad y Defensa Nacional, donde los políticos iban por un lado y los militares por otro, ya se había crecido y desbordado el mal denominado paramilitarismo.

El gobierno del presidente Samper fracasó en varios de sus intentos de recurrir al Estado de Conmoción Interior para adoptar medidas transitorias, por causa de la naciente jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de legislación extraordinaria. Por ello, optó por integrar una comisión redactora del “Proyecto de Ley por el cual se adopta un Régimen Integral contra el Terrorismo”. No obstante, esta comisión lo que hizo fue transformarla en una serie de decretos legislativos, convirtiendo nuevamente en legislación ordinaria medidas que se habían tomado en Estado de Conmoción Interior; con lo cual no se aprovechó una nueva oportunidad para expedir un estatuto antiterrorista con propuestas integrales, serias y coherentes, que dotaran a las instituciones de las herramientas necesarias para enfrentar las diferentes manifestaciones terroristas.

Ante la ausencia de una ley de seguridad nacional que bien pudo haber sido el estatuto antiterrorista, se expidió la Ley 418 de 1997 que consagró instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia; en la que se fundamentó jurídicamente el proceso de paz que adelantó el gobierno del presidente Andrés Pastrana, quien llevó un proceso de negociación con el principal grupo insurgente del país. El Gobierno dio por terminado el proceso en forma unilateral el 20 de febrero de 2001.

Pastrana hizo un esfuerzo de recopilación de la dispersa legislación en materia de control del orden público que había hasta el momento y expidió la Ley 684 de 2001, relacionada con las normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y en la cual se autorizó la expedición de un Estatuto Antiterrorista. Esta Ley fue, sin embargo, declarada inconstitucional en su totalidad por la Corte Constitucional.

Posteriormente, en el gobierno del presidente Álvaro Uribe se redefinió una estrategia de seguridad, consistente en el fortalecimiento de la Fuerza Pública y control territorial, ofreciendo respaldo político a las operaciones militares. También inició la desmoviliza-

ción de los grupos paramilitares y sus aliados en la política, a través del respaldo a las instituciones encargadas de administrar justicia, marcando un límite que debiera regir la conducta de los políticos, de los militares y de los empresarios frente a las amenazas en materia de seguridad.

La nueva visión de la seguridad, propuesta por Uribe, redefine el papel de la Fuerza Pública frente al conflicto y a la consolidación de la paz. Para consolidar la paz, el Estado debería contar con una Fuerza Pública al servicio de la reconstrucción de la democracia y la garantía de las libertades públicas.

Hasta ese momento, parecía que la premisa de Alberto Lleras Camargo, en la cual los militares iban por un lado y los políticos por otro, estaba superada. El nuevo pacto entre poderes civiles y militares exigía redefinir las políticas sociales en función de neutralizar la violencia y las políticas militares en función de la seguridad y los derechos de la población.

Necesidad de clarificación en los conceptos

En el recorrido que se ha hecho, se observa que el hilo conductor que prevalece en el tratamiento de la seguridad nacional, denominado por mucho tiempo "orden público", es la tendencia a dejar la solución del conflicto interno en manos de las Fuerzas Militares, quienes asumieron el rol de la seguridad y defensa del Estado por medio de la fuerza.

Desde esta perspectiva, la condición de seguridad es amplia, envolvente e incluye otros ámbitos; tales como, seguridad humana, ambiental y económica, entre otros contextos. Estos aspectos buscan el bien común en diversas dimensiones, es decir, el fin de la seguridad nacional es precisamente lograr esta situación de armonía, en donde no se perciban temores de ningún orden. En este sentido, la defensa es un componente de la seguridad que utiliza los recursos provenientes de los campos de acción del



Estado¹⁸ para brindar seguridad. Recursos de orden político, social, económico y militar, entre otros.

Entonces, se resalta que los diferentes gobiernos, a partir de los años 50, nunca entendieron que la se-

Las leyes de otros Estados no siempre son aplicables a nuestro contexto, erróneamente se cree que con las normas y doctrinas que aplican otros países llegan las soluciones.

guridad es más que defensa; este error estructural se fundamentó inicialmente en la influencia de la política de seguridad nacional que difundió Estados Unidos en Latinoamérica, en la que había que defenderse de la expansión del comunismo, con el agravante que los campos de acción del Estado se enfatizaron en lo militar. Las élites políticas así lo entendieron y así lo aplicaron.

En los años 60 se dislocó el poder civil del militar, la clase política le dio la espalda a la realidad nacional y como no entendía que la seguridad era más que defensa optó por negarse a dar una salida integral

¹⁸ Preferiblemente, el empleo del concepto "Campos de Acción del Estado" sobre el concepto "Poder Nacional" evita confusiones semánticas de orden jurídico, toda vez que la constitución colombiana solo establece tres poderes como son el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

al conflicto y nunca se aplicaron los otros campos de acción del Estado, como políticas económicas y sociales que se integraran al esfuerzo militar. Este error estructural prevaleció hasta los años 90, con frágiles intentos por establecer una ley de seguridad nacional integral; los pocos intentos se centraron en recoger la legislación ordinaria producto de los estados de excepción.

Poco se entendió que la seguridad nacional tiene que ver con la situación, tanto externa como interna, y que la defensa nacional es el medio para lograr esta seguridad a través del uso de los recursos que brindan los campos de acción del Estado. Aquí se mencionan siete errores estructurales:

- Las leyes de otros Estados no siempre son aplicables a nuestro contexto, erróneamente se cree que con las normas y doctrinas que aplican otros países llegan las soluciones.
- No ver la seguridad nacional como una situación, tanto externa como interna, llevó a pensar que no eran necesarias políticas de Estado en el tema de seguridad; por el contrario, en el diseño de estrategias se optó por políticas de gobierno, es decir se le dio un tratamiento coyuntural a una problemática estructural.



- En el tratamiento coyuntural nunca se entendió el verdadero empleo de los campos de acción del Estado, erróneamente se entendió que el poder nacional solo se refería al empleo de la fuerza; es decir, la defensa interna del Estado bajo el concepto de orden público.
- Tampoco se entendió que la defensa del Estado es tanto interna como externa, descuidando las estructuras que deben garantizar la soberanía e integridad del Estado frente a amenazas externas.
- En la dirección del Estado, el conflicto interno dejó la sensación que la seguridad nacional sólo tenía que ver con la situación interna.
- Más que un error estructural, es un desconocimiento y limitada armonía de los tres poderes del Estado, en función de la seguridad y defensa nacional.
- Por lo tanto, en el diseño de estrategias no hay espacio para el celo institucional, por el contrario, debe fortalecerse la armonía de los poderes para hallar estrategias consistentes que garanticen la existencia del Estado.

Para finalizar, se observa que en materia de seguridad la problemática interna continúa afectando la verdadera dimensión de lo que significa seguridad nacional, hasta el punto que la Política de Seguridad Democrática, aunque amplió el espectro de lo que significan los campos de acción del Estado al involucrar recursos de orden político, económico y social, el esfuerzo principal lo continúa llevando el componente militar y policivo.

Actualmente, el país no cuenta con una ley de seguridad y defensa nacional, lo cual es una clara manifestación que sigue sin entenderse: que seguridad es más que defensa. Se continúa pensando que la seguridad nacional solo es interna y, por ende, que la defensa se debe hacer sobre las amenazas internas.

Sin duda, en la noción de seguridad ha primado el conflicto. En este mundo globalizado no se debe continuar con el error estructural, porque esto llevaría al Estado a no dar la importancia debida a la situación externa en donde la dinámica y evolución de las amenazas externas han tomado enormes ventajas sobre la capacidad de defensa de los colombianos. ✎

Bibliografía

- Baez, Gualterio. El concepto de Seguridad y Defensa. Buenos Aires, 2003.
- Clemenceau, Georges Benjamin, 1841-1929. Frases célebres.
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. Manual de Seguridad y Defensa Nacional. El fin del Estado. Bogotá, Imprenta y publicaciones de las Fuerzas Militares. 1996. 1ª edición.
- Constitución Política de Colombia. Artículo segundo. Bogotá, Editorial Leyer, 1994. 4ª edición.
- Decreto 1573 del 31 de julio de 1974.
- Decreto 180 de enero 27 de 1988.
- Decreto 1923 de 1978.
- Decreto Legislativo número 3398 de 1965, "por el cual se organiza la defensa nacional", promulgado bajo el Estado de sitio y posteriormente, adoptado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968.
- Ferguson, Niall. Los nombres de la guerra. Oxford, Letras Libres, 2003.
- Fortin, Ernest y Thomas Hobbes. Historia de la filosofía política de Leo Strauss y Joseph Cropsey. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Goltz, Colmar y Freiherr Von der. La nación en armas: un libro sobre organización de ejércitos y conducción de guerra en nuestros tiempos; por Colmar Baron von der Goltz Buenos Aires, 1995.
- Ley 35 del 20 de noviembre de 1982.
- Montaner y Simon, Editores. Historia de la guerra franco-alemana, Mariscal Moltke 1891. Barcelona, Tela Editorial, 1891.
- Puyana, Gabriel. Revista de Estudios Sociales. ISSN 0123-885X, N°. 15, 2003