

# » La defensa integral del Estado: un reto inaplazable

*Con la intervención del Estado como un todo, se pretende recuperar la gobernabilidad, imponer la autoridad bajo el imperio de la Ley, robustecer el sistema judicial para garantizar la eficiencia y transparencia de la administración pública, fortalecer las instituciones legítimas en todo el territorio, atacando por igual a cada uno de los factores y agentes generadores de violencia.*

**Mayor General  
VÍCTOR ÁLVAREZ VARGAS**

*Magíster en Seguridad y Defensa Nacional. Especialista en Relaciones Internacionales. Inspector General de las Fuerzas Militares. Director de la Escuela Militar de Cadetes. Comandante de las Brigadas: Sexta, Décima, Décimo Séptima. Comandante de la Primera División.*



# 1. Análisis conceptual sobre la Seguridad y Defensa

Los Estados normalmente tienen que enfrentar peligros y amenazas en el orden interno y externo, por lo cual existen procedimientos y sistemas internacionalmente aceptados para defender los derechos universales que los hombres han alcanzado como pueblo o naciones constituidas jurídicamente. Es así como aparece el concepto de defensa nacional en un Estado democrático.<sup>1</sup>

Al revisar los conceptos sobre seguridad nacional encontramos un sin número de percepciones y posiciones, que se han planteado en los últimos veinte años. Conceptos tales como: seguridad nacional, seguridad internacional y colectiva, seguridad cooperativa, seguridad humana, seguridad democrática y seguridad integral, entre otros. Esta diversidad de percepciones nos ha llevado a una confusión temática que nos impide definir con claridad nuestras propias necesidades; diferencias que tendremos que discutir en los próximos debates, con el fin de ponernos de acuerdo en lo fundamental.

**En el concepto “Emplear los recursos de la nación”, también está contemplada la acción del esfuerzo compartido de los recursos humanos y materiales de la nación, necesarios para “mantener la seguridad nacional”.**

La Academia Militar en Colombia, liderada por la Escuela Superior de Guerra, ha planteado desde hace más de dos décadas, el concepto de Defensa Nacional como el “Conjunto de medidas y actividades debidamente organizadas, que permitan emplear los recursos de la nación tendientes a alcanzar y mantener la seguridad nacional”, definición que en términos generales es aplicada por la mayoría de países del mundo. Revisando el contenido teórico de sus partes, define exactamente las ideas en el campo de la aplicación.

Dentro del concepto “Conjunto de medidas debidamente organizadas” está contenida la integralidad de la acción por los elementos o componentes de la nación para alcanzar los fines propuestos. Esto significa que no es una acción emprendida por un solo componente; por el contrario, al hablar en conjunto de acciones organizadas, está implícita la participación de todos los poderes del Estado.

En el concepto “Emplear los recursos de la nación”, también está contemplada la acción del esfuerzo compartido de los recursos humanos y materiales de la nación, necesarios para “mantener la seguridad nacional”. Crear un ambiente protegido a fin de que la sociedad logre su desarrollo y bienestar armónico, como objetivo primordial, en otras palabras, alcanzar el bien común es el propósito fundamental de toda sociedad democrática.<sup>2</sup>

La Defensa Nacional se presenta dentro de un concepto dinámico, porque implica una constante actividad de previsión y resistencia frente a los ataques o

1 SANTOS PICO, Manuel; Apuntes de Estrategia. Publicaciones universidad Militar; 2004, Pág. 30.

2 FF.MM de Colombia, Manual de Seguridad y Defensa Nacional; 1996, Pág. 27.

amenazas que pueda ser objeto la seguridad del país.<sup>3</sup> La Defensa Nacional implica una constante actividad para prevenir y resistir los riesgos de un posible adversario, sus ataques o agresiones que afecten la seguridad nacional.<sup>4</sup> Por definición este concepto contiene la necesidad de una Acción Integral de todos los recursos de la nación, para garantizar la supervivencia del Estado democrático.

El problema depende de si se trata de una amenaza que proviene del exterior o se gestiona internamente. Cuando se trata de un agresor externo las condiciones de integración del Estado se darán casi automáticamente, el orgullo nacional se verá afectado y por lo tanto esto facilitará la acción militar, la defensa civil y la disposición de los recursos para dar respuesta a la violación de nuestra integridad territorial.

La situación se torna difusa y ambigua en el caso de un conflicto interno, por tratarse de una guerra limitada con amenazas no convencionales, sin frentes definidos, donde la amenaza utiliza una estrategia de desgaste a largo plazo. En una amenaza interna la sociedad se puede fracturar en su identidad y lealtades, por estar expuesta a la acción velada de las diferentes formas de lucha del adversario, en ocasiones enquistadas dentro de las propias instituciones del Estado. Por no provenir de una agresión directa contra los intereses nacionales, buena parte de la población no la percibe como grave, especialmente aquellos que no se ven directamente afectados.

En la amenaza interna, el uso de la Guerra Política (G.P) se ve como una herramienta eficaz para lograr el desprestigio nacional e internacional del Estado al cual combaten. Así mismo, se vale de acciones terroristas como factor de intimidación y desestabilización. Normalmente en los gobiernos considerados democráticos, los poderes son independientes, lo cual dificulta aun más la unidad de criterios. Todos estos elementos le dan connotaciones de gran dificultad en el diseño de una estrategia para vencerla.

En el caso colombiano se requiere con urgencia enfatizar en la integración de todo el poder nacional para vencer la violencia interna, por lo cual hemos definido el concepto de “Defensa integral a la colombiana”: como la acción emprendida por todos los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sumados a la voluntad nacional, con el propósito de enfrentar acciones que amenacen la seguridad, la soberanía y la independencia, entendida como una acción complementaria en apoyo a la consolidación que deben brindar todas las instituciones del Estado a las acciones de la fuerza pública.

**En el caso colombiano se requiere con urgencia enfatizar en la integración de todo el poder nacional para vencer la violencia interna, por lo cual hemos definido el concepto de “Defensa integral a la colombiana”: como la acción emprendida por todos los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sumados a la voluntad nacional.**

Esta acción viene desarrollándose en Colombia desde el año 2002 mediante el concepto de la “Acción Integral”, nacida hace más de dos décadas en el seno de la Academia Militar y conceptualizada en la actual Política de Seguridad Democrática, que la define como: “Una herramienta interactiva que integra los campos de acción, para la consolidación del control territorial, mediante la intervención de todo el Estado, con el propósito de generar desarrollo económico e inversión social.”<sup>5</sup>

3 FF.MM de Colombia; *Ibíd.*, Pág. 25

4 SANTOS PICO Manuel; *Ibíd.*, Pág. 81

5 Departamento de Estrategia. Escuela Superior de Guerra; Bogotá-Colombia.



Departamento de Estrategia: ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

## 2. Evolución de la doctrina Seguridad y Defensa en Colombia

Al plantear el debate sobre si Colombia ha hecho lo correcto en términos de estrategia antisubversiva, no nos queda otra conclusión que decir que ha sido incompleta, incoherente y corto-placista. El Estado siempre ha creído que ésta es una función inherente al campo del Ejecutivo, restringida al Presidente de la República y a la Fuerza Pública.<sup>6</sup> Contrario a la planteada por las guerrillas marxistas, que han tenido una clara visión en sus propósitos a largo plazo, combinando con gran destreza lo político con lo militar, adaptándose con habilidad a las nuevas circunstancias que les ofreció la posguerra fría. Además con una marcada ventaja de combatir al Estado, sin árbitro, ni reglas, ni apego a las normas del Derecho Internacional Humanitario, ni mucho menos a las establecidas por el Derecho de la Guerra y como si fuera poco los “árbitros” siempre han estado prestos a deslegitimar las acciones defensivas del Estado.

La estrategia estatal no ha sido integral totalmente, ya que con frecuencia algunos funcionarios del mismo Estado, hacen acusaciones temerarias y precipitadas, normalmente a través de los medios, y sin el debido proceso, ocasionando por una parte, un grave daño a la imagen de las instituciones del Estado y por el otro tales inculpaciones solo favorecen a los adversarios. La falta de objetividad y compromiso desfavorecen la Acción Integral necesaria, para derrotar los verdaderos enemigos de Colombia.

La apatía y desconfianza que se percibió en el pasado, en la mayoría de los dirigentes colombianos por los temas de seguridad y defensa, se manifestó en una prevención al planeamiento sugerido por la academia militar, por considerarlo lesivo para algunos sectores políticos. Muchos lo han visto como teorías acomodadas por los militares en beneficio de sus propios intereses; dichos planteamientos no han obedecido a un capricho institucional, sino a parámetros doctrinarios aplicados en la mayoría de países en el mundo. El sector militar siempre ha visto con gran preocupación la falta de bases sólidas doctrinarias, que comprometan a toda la nación en lo referente a la seguridad y defensa, aspecto fundamental para vencer la amenaza.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> BONETT LOCARNO, Manuel José; Seguridad y Defensa, Revista “Estudios en Seguridad y Defensa” No.2 CESEEDEN, 2006.

<sup>7</sup> Departamento de Estrategia; Escuela Superior de Guerra, Bogotá Colombia.

En los últimos diez años se han elaborado no menos de cuatro propuestas de una ley de Defensa y Seguridad, con el fin de establecer el marco de una política que guíe la defensa de la nación. Todas ellas han fracasado en los estrados del Congreso, o en la Corte Constitucional, como la ley 684 del 2001, considerada inexequible.

La mayoría de países en el mundo cuentan ya con un Libro Blanco, donde se resume la política de la nación, como un instrumento de transparencia y fortalecimiento de la democracia en materia de seguridad y defensa. En noviembre de 2002,<sup>8</sup> el Consejo Permanente de los Estados Americanos acordó su elaboración; sin embargo, en Colombia no hemos tenido la suficiente voluntad política para expedir este importante documento.

### 3. Antecedentes de la Defensa o Acción Integral en Colombia

Por muy claro que haya sido el discurso del presidente Alberto Lleras Camargo a los militares para que no intervinieran en política, fue inevitable que los oficiales opinaran en torno a la corresponsabilidad del Estado sobre las causas de la violencia. El General Ruiz Novoa, en su momento, criticó la ausencia de reformas del Estado que contribuían al atraso de las regiones del país y al auge del comunismo.

El “Plan Laso” (1960) incluyó Operaciones Cívico-Militares en las regiones de mayor conflicto, como el Eje Cafetero, norte del Valle y sur del Tolima. Hacia 1964, este Plan se puso a prueba, una vez más, con el ataque a las famosas “Repúblicas independientes” (Sumapaz, Marquetalia, El Pato, Río Chiquito, Ariari) donde el componente militar tuvo más peso que el civil.<sup>9</sup>

En el pasado, las intenciones del mando militar de motivar a los diferentes gobiernos a emprender

acciones sociales integradas a las operaciones militares, a fin de hacer un frente conjunto a la amenaza, fue entendida por los mismos como actos impertinentes y de indisciplina.

La doctrina de Operaciones Sicológicas y Asuntos Civiles ha sido importante en las intenciones de las Fuerzas Militares (FF.MM) por darle un refuerzo a la Cooperación Cívico-Militar del Estado. La creación de la Escuela de Relaciones Cívico-Militares, fue un aporte más de los militares para crear y difundir una doctrina de integración, necesaria en una guerra intestina. A lo largo de tantos años de confrontación las FF.MM fueron acondicionando una serie de experiencias en la lucha contra la G.P conducida por la extrema izquierda; sin embargo, paradójicamente la barrera fue la misma acción política del Estado.

Por cuatro décadas las cabezas de los Generales se convirtieron en uno de los objetivos más rentables de la G.P contra el Estado, generando con ello una gran debilidad para la organización de la Acción Integral, perdiéndose la continuidad y experiencia en este campo.

Todo lo anterior motivó a las FF.MM a emprender acciones aisladas con el fin de equilibrar la balanza del conflicto desde la concepción Sutzuniana. En numerosas ocasiones las FF.MM, con recursos propios, adelantaron durante décadas Acciones Cívico-Militares, que tenían un doble propósito: mitigar la extrema pobreza de las áreas donde se gestaban las semillas de subversión y ganar el apoyo de la población en estas regiones.

La cátedra de G.P en los programas de la ESDE-GUE,<sup>10</sup> se instauró con el fin de estudiar y analizar las estrategias de esta práctica por parte de los adversarios del Estado y sus efectos desestabilizadores en el prestigio y la moral de sus instituciones, que aunque no es una acción armada produce mayores daños a la imagen del país, en particular en el campo internacional. Posteriormente por interpretaciones erróneas, fue cambiada su denominación por

8 Consejo permanente de Estados Americanos; noviembre 6 de 2002.

9 Escuela Superior de Guerra; *Ibíd.*

10 Escuela Superior de Guerra; *Ibíd.*





Departamento de Estrategia: ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

la de la “Acción Integral”, con el fin de significar la manera conjunta de contrarrestar la G.P del adversario, mediante el empleo coordinado de todos los campos de acción; aunque esta no se ha cumplido en su verdadera concepción, por falta de compromiso y participación total de los demás poderes, por lo menos hoy existe mayor claridad en su participación y aplicación.

## 4. Proceso de estructuración actual con la participación del gobierno nacional

La Defensa o Acción Integral como Política de Estado fue promulgada por el actual Gobierno, como parte de la Política de Seguridad Democrática, con base en la doctrina de Seguridad Nacional vigente

y de acuerdo a los mandatos y preceptos establecidos en la Constitución Nacional. Está dirigida a nivel nacional por El Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República (CCAI), encargada de coordinar las acciones de las diferentes agencias del Estado; su financiamiento depende del presupuesto nacional y los apoyos sociales al Plan Colombia, a través de la USAID,<sup>11</sup> su función primordial es la de optimizar los recursos asignados a las regiones. Ha sido aplicada inicialmente, en los municipios más críticos y conflictivos de Colombia (denominadas zonas prioritarias) como consolidación política económica y social en lugares donde se ha asegurado el control territorial por parte de las FF.MM.

Con la intervención del Estado como un todo, se pretende recuperar la gobernabilidad, imponer la autoridad bajo el imperio de la Ley, robustecer el

<sup>11</sup> Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

sistema judicial para garantizar la eficiencia y transparencia de la administración pública, fortalecer las instituciones legítimas en todo el territorio, atacando por igual a cada uno de los factores y agentes generadores de violencia: la pobreza, la inequidad, el terrorismo, el narcotráfico, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro, la extorsión y el homicidio.<sup>12</sup>

La Política de Seguridad Democrática le asigna a las FF.MM la misión de recuperar y ejercer el control territorial para proteger la población civil y sus recursos. Una vez garantizado este control, entra el Estado como un todo con los demás campos de acción, el político, económico y social para generar el proceso de consolidación que facilite el desarrollo económico y la inversión social.

La parte más compleja y neurálgica de la Defensa Integral, ha sido lograr la participación activa de los demás poderes de la nación como los poderes legislativo y judicial. Su contribución se hace de vital importancia para consolidar la paz, mediante la adecuación de un marco jurídico apropiado a la dimensión de la amenaza y la aplicación drástica y oportuna de penas severas a los delitos atroces cometidos por los narcoterroristas. Existe una prevención en algunos sectores (partidos políticos de izquierda, y algunas ONG's de Derechos Humanos) porque consideran que reformas en este sentido son atentatorias a las libertades individuales y violatorias de los derechos fundamentales. En este campo es muy poco lo que se ha avanzado; sin embargo, existen algunos puntos de unión y coordinación con estas instituciones.

12 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Política de Seguridad Democrática.

## ZONAS DE ACTUAL APLICACIÓN

9 ZONAS : 53 MUNICIPIOS



- 1 Zona sur: Caquetá, Guaviare y Meta
- 2 Sierra Nevada
- 3 Catatumbo
- 4 Tierralta
- 5 Medio y Bajo Atrato: Apartadó
- 6 Arauca
- 7 Tumaco
- 8 Norte del Cauca
- 9 Putumayo

**La Defensa o Acción Integral como Política de Estado fue promulgada por el actual Gobierno, como parte de la Política de Seguridad Democrática, con base en la doctrina de Seguridad Nacional vigente y de acuerdo a los mandatos y preceptos establecidos en la Constitución Nacional.**

## > Conclusiones

Los éxitos logrados hasta el momento en la aplicación de esta estrategia, se deben en gran parte, al liderazgo del primer mandatario que logró durante su primer Gobierno una gran aceptación nacional, gobernabilidad, legitimidad y credibilidad, elementos necesarios para enfrentar con éxito este tipo de amenaza. Sin embargo, las injustas acusaciones de algunos funcionarios del mismo Estado y las propiciadas por la oposición han reducido la credibilidad ante la comunidad internacional, produciendo efectos contrarios a los promulgados por la Acción Integral.

Escándalos como el de la “parapolítica”, las acusaciones temerarias del senador Petro contra la familia del Presidente, las sindicaciones de vínculos con el “paramilitarismo” al Comandante del Ejército y las injustas acusaciones al Ejército por parte del Fiscal General en su reciente visita a Washington, le ha ocasionado un gran desgaste al Gobierno, en particular en las relaciones con el sector demócrata del Congreso norte-americano. Sin embargo, los índices de popularidad del Presidente se mantienen, debido a que ha demostrado una vez más su gran poder de convicción y su inquebrantable voluntad en defender con vehemencia su Política de Seguridad. Las consecuencias de estos hechos aun están por verse, pero la situación no es del todo crítica, debido a la favorabilidad de Colombia en un amplio sector del Gobierno y el Congreso de los Estados Unidos, que nos ven como su principal aliado en Latinoamérica.

La implementación de esta estrategia, desde su creación en el año 2002, ha arrojado resultados importantes en la lucha contra la violencia, con una disminución considerable de los índices delincuenciales en las nueve zonas donde ha sido aplicado (53 municipios); sin embargo, no podemos decir lo mismo de sus resultados en lo económico y social, cuya explicación se debe en primer lugar al prolongado abandono de estas áreas que desembocan en una lenta recuperación, entre otras razones por el tremendo atraso de la infraestructura vial del país que impide su desarrollo armónico. En segundo lu-

gar, la corrupción de algunos dirigentes regionales y locales, además de la ineficiente acción de algunos organismos de control y la lenta respuesta de otras agencias del Estado, que en algunas ocasiones es inadecuada o desbordada.

Es evidente que la aplicación del concepto de la Acción Integral no resulta tan simple en su ejecución, se requiere de una planeación participativa con el compromiso de todos los organismos del Estado; el manejo transparente de los recursos, la diplomacia serena y firmeza en el manejo de la G.P planteada por los enemigos del Gobierno.

En la aplicación de esta nueva estrategia queda aun bastante por hacer, ya que solamente ha sido aplicada en unos pocos municipios de los más de mil que conforman el país, por lo que es demasiado prematuro hacer una evaluación de su efectividad, pero con los resultados obtenidos queda claro que el país va por el camino correcto.

Surge entonces un gran interrogante que nos debemos plantear: ¿Qué sucederá en el período pos-Uribe?, continuaremos actuando en una forma coordinada o perderemos el espacio recorrido. La subversión marxista esperará con gran paciencia el desgaste del Gobierno o las mejores condiciones que le brinde el siguiente. ¿Tendremos la suficiente capacidad de asimilar los errores del pasado o volveremos a las tradicionales improvisaciones en el campo de la seguridad y defensa? Éste es un tema muy difícil de predecir, pero podemos hacer una aproximación desde dos escenarios posibles.

El primer escenario, que la Política de Seguridad Democrática continúe desgastando significativamente a los grupos armados al margen de la ley, expresado en capturas de sus principales cabecillas y quiebre de su estructura financiera, de tal manera que los obligue en el mediano plazo a aceptar un proceso de paz por la vía de la negociación, en condiciones aceptables para la dignidad del Estado; en este caso, la población mantendrá su posición de apoyo a la lucha contra los violentos sin importar la tendencia ideológica del sucesor del presidente Uribe, quien no podrá actuar en contra de los resultados, viendo la necesidad de seguir apoyando el fortalecimien-



to de la Fuerza Pública y su lucha frontal contra las organizaciones fuera de la ley de manera conjunta (Defensa Integral), que al unísono con reformas sociales profundas, facilitará el logro del desarrollo sostenido de la nación.

El segundo escenario, sería que la estrategia del presidente Uribe no logre los resultados esperados y por obvias razones la población pierda su fe en que las guerrillas pueden ser vencidas militarmente, volviendo a la posición de desmotivación y frustración de hace algunos años; bajo esta situación el país lo pensaría dos veces antes de elegir un gobernante del perfil del presidente Uribe, por lo tanto, la izquierda tendría una gran opción de acceder al poder, con una alternativa opuesta a la fallida de su antecesor, que tendría como prioridad una solución negociada del conflicto. Pero al no darse un debilitamiento considerable del adversario, no se daría una reinsertión de los alzados en armas, sino una suplantación del poder, que le permitiría cumplir las aspiraciones que siempre ha tenido las Farc. La anterior situación, traería graves consecuencias para el actual sistema democrático y sus Fuerzas Armadas, por lo que se daría un cambio en la conducción política de la nación, de impredecibles consecuencias.

## > Recomendaciones

**Planeación participativa:** (Implementación de las Relaciones Cívico-Militares). Los planes de desarrollo en todos los niveles (municipal, departamental y nacional) deben contemplar la seguridad como parte del mismo, para lo cual los Comandantes regionales harán sus aportes en lo pertinente. El Plan Nacional de Desarrollo, que es elaborado por el CONPES, deberá ser un documento de conciliación, que contenga lo pertinente a la seguridad, como producto de lo contenido en los planes regionales, con participación de la secretaria ejecutiva permanente para la seguridad y defensa, sugerida para su activación. Esto con la finalidad de implementar en todo el país su aplicación.

**Aprobar la Ley de Seguridad y Defensa Nacional.** Es de suprema importancia, como se ha su-

gerido en múltiples ocasiones, la expedición de la normatividad con fuerza de ley que tiene como fin regular, conforme a la Constitución Política, el sistema de la defensa y la seguridad nacional, definiendo las funciones de las autoridades y organismos del Estado con responsabilidades en esta materia y estableciendo los principios fundamentales que la regulen.

**En el campo de la justicia.** Implementar el número y calidad de los jueces y fiscales necesarios para cubrir los espacios en las áreas más remotas del país, como complemento a las acciones de las autoridades militares y policivas.

**En el campo social.** Como producto de la planeación participativa, las comunidades deben tener ingerencia en el diseño de sus planes de desarrollo, así como la supervisión de su ejecución. La sensibilización de todas las autoridades en la doctrina de Defensa Integral, es de vital importancia para lograr su comprometimiento en la acción.

**Establecimiento de nuevos mecanismos de coordinación.** A la fecha hay resultados importantes en la lucha contra la violencia, con una disminución considerable de los índices delincuenciales. La continuación de este logro depende del cumplimiento de los planes, programas y acciones integrales. Estas actividades desbordan el espacio de las decisiones militares debiéndose por lo tanto crear mecanismos de control y coordinación conjunta en los cuales los órganos del Gobierno involucrados puedan efectuar el seguimiento de lo propuesto.

## Bibliografía

1. BONETT LOCARNO, Manuel José. Revista "Estudios en Seguridad y Defensa" No. 2 CESSEDEN. 2006
2. BORRERO MANSILLA, Armando. Apuntes de Estrategia. 2007
3. SANTOS PICO, Manuel. Apuntes de Estrategia Universidad Militar. Bogota-2004
4. SUN TZU. El Arte de la Guerra. Editores Mejicanos Unidos.
5. Escuela Superior de Guerra. Departamento de Estrategia.
6. Presidencia de la República. Política de Seguridad Democrática. Bogota-2002. 🇨🇴