

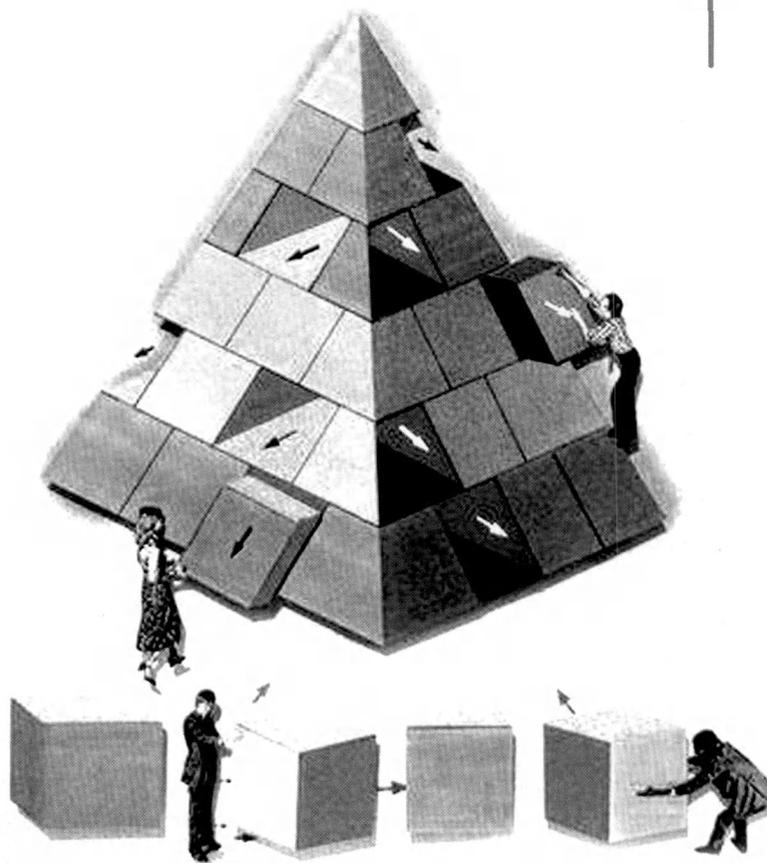


» Seguridad Integral

En Colombia la seguridad nacional no ha sido considerada hasta ahora, dentro de un concepto integral que incluya sus relaciones con la política y la cultura, sino que siempre ha estado confinada al empleo del poder militar de la nación, vale decir, a resolver los problemas de orden público. Por eso, es necesario diseñar una política nacional de defensa y seguridad, que tenga en cuenta los ámbitos multidimensional y multifuncional, establezca una relación con la sociedad y se convierta en lo posible, en una aspiración nacional y por tanto en un asunto de Estado.

**General
MANUEL JOSÉ BONETT
LOCARNO**

General retirado del Ejército, Director de la Escuela Superior de Guerra, Comandante del Ejército Nacional y Comandante General de las Fuerzas Militares. En 1999 fue designado Embajador de Colombia en Grecia. Actualmente es profesor de la Universidad del Rosario, Universidad del Magdalena y Escuela Superior de Guerra. Miembro de las Academias de Historia de Santander, Norte de Santander, Buga, Militar y de la Academia Olímpica Colombiana.



Nunca hemos tenido en Colombia claridad sobre lo que significa el concepto de la defensa y la seguridad nacional. El Estado siempre ha creído que ésta es una función inherente al campo ejecutivo pero restringida al Presidente de la República y a la Fuerza Pública, confundiendo la seguridad nacional con la simple seguridad militar.

Por esta razón, no existe en el país una política de seguridad nacional que fije la actitud estratégica de la nación, determine las funciones de la sociedad, de los poderes, de las instituciones y de las organizaciones sociales en este campo vital. Como se cree que la seguridad nacional es sinónimo del empleo del poder militar de la nación, los otros campos han sido abandonados o desligados de la idea global que significa un estado de seguridad. En los tiempos modernos la seguridad se ha ampliado a todas las actividades de la República y por eso la mayoría de los países la denominan sistema integral de seguridad. La integralidad incluye a todos los responsables y participantes en la vida de la nación para que aporten sus capacidades y esfuerzos en el logro de este fin esencial, cada uno en su campo de acción.

Aquí se debe insistir en que la nación participe de manera activa en la concepción del sistema de seguridad y en su ejecución misma, porque de esta interacción depende la eficacia de la estrategia nacional, que no busca cosa distinta al logro de los fines esenciales del Estado, contenidos en la Constitución Nacional. Esta es una tarea ponderosa pero si es colectiva será más efectiva.

Es posible que esta anormalidad se deba a la poca relación entre política y seguridad, en pocas palabras, a que la conducción del Estado en nuestro país no incluye a la seguridad nacional como una de sus tareas integradas. Consecuentemente, los frentes social, económico y político de la nación sólo exigen medidas de protección física para desarrollar sus actividades y creen que el simple pago de los impuestos los exime de cualquier otra responsabilidad respecto a la seguridad nacional.

Esta actitud a la vez militarista y facilista por parte del sistema, distorsiona la concepción moderna de la seguridad ampliada, donde las políticas del Estado priman sobre la idea del poder militar en el logro de la misma y orientan el empleo del poder nacional en forma integrada y armónica, para que ésta sea completa y cubra todos los campos de nuestra vida.

La falta de integralidad y la poca sinergia que existe entre el poder ejecutivo y el resto del Estado en el logro de los objetivos respecto a la seguridad nacional, ha prolongado el conflicto colombiano por más de cincuenta años, persistiendo aun después de terminadas las guerras irregulares que ocurrieron en Latinoamérica con motivo de la Guerra Fría. La búsqueda de la solución sigue siendo costosa, prolongada y estéril.

La política colombiana nunca se ha distinguido por su compromiso con la seguridad y la defensa de la nación, dejando así el campo abierto para que todos los problemas en ese ámbito, como desastres naturales, epidemias y otros sean asumidos por los comandantes militares, mientras los jefes de la economía y la protección social se limitan a cumplir tareas de apoyo y a tomar decisiones marginales.

En esta materia, la política colombiana nunca se ha distinguido por su compromiso con la seguridad y la defensa de la nación y considera que todo es responsabilidad exclusiva del Presidente y la Fuerza Pública. Dejando así el campo abierto para que todos los problemas en ese ámbito, como desastres naturales, epidemias y muchos otros sean asumidos por los comandantes militares, mientras los jefes de la economía y la protección social se limitan a cumplir tareas de apoyo y a tomar decisiones marginales. Es urgente que la política nacional se responsabilice de todo el sistema de seguridad integral, que no es otro que el acatamiento y desarrollo del artículo 2 de la Constitución Nacional, donde se fijan los fines esenciales del Estado.

Los mandos militares son los permanentes responsables de la seguridad de acuerdo con este criterio y nunca se ha visto al Congreso, a los Ministros, o a los directamente encargados del campo social o económico, respondiendo por los asuntos inherentes a la seguridad sanitaria, social, ambiental ó de cualquier otro tipo, que se puedan presentar en el país, porque sólo los hechos de combate y en general del orden público, son considerados resorte de la seguridad. En resumen, en nuestro país, la seguridad es sinónimo de orden público.

Se ha intentado implementar estrategias para la solución de conflictos como la guerra integral, los procesos de paz, las amnistías, los indultos y muchas más, pero la acción del Estado en esta área sigue siendo improductiva. Los colombianos no hemos encontrado una vía rápida como lo hicieron el resto de países que tuvieron conflictos, por el contrario, cada día consumimos más recursos humanos, materiales, sociales y políticos, y nuestro poder nacional es más exigido con el paso de los años haciendo de esta guerra la más larga y costosa del hemisferio. En adelante, se debe buscar una solución pronta a este problema crónico, que a mediano plazo nos permita proyectar estrategias sociales y económicas más benéficas para nuestra nación. Es bueno insistir en que la política debe influir más en la formulación de métodos para la solución del conflicto.

Al respecto de lo largo y costoso de las guerras dice Sun Tzu “jamás se ha visto una guerra prolongada que haya beneficiado a un Estado. Los que no comprenden los peligros de utilizar las tropas, tampoco comprenden cómo emplearlas con provecho. Ganar es el objetivo de las guerras. Si la victoria tarda en llegar, las armas se embotan y la moral decae. Las campañas prolongadas agotan los recursos del Estado”¹.

De acuerdo con lo convenido en la reunión de México sobre seguridad hemisférica, éste es un concepto muy complejo que cubre todos los aspectos del poder nacional y se dirige fundamentalmente a la nación. Esta misma conferencia determina cuáles son los problemas que tiene que afrontar globalmente nuestro hemisferio, aclarando que cada país podrá establecer de manera autónoma los peligros que se ciernen sobre su estabilidad. Por esta razón, Colombia tiene amenazas muy diferentes y que no representan la misma categoría para la mayoría de las naciones del continente, tales como el narcoterrorismo, el secuestro, el crimen organizado, los grupos armados ilegales, el narcotráfico y muchas otras.

Algunas de ellas como son los tráfico² y la pobre situación social de nuestros habitantes, afectan de manera contundente a Colombia. La reunión de México confirma que la seguridad nacional no es sólo

La seguridad nacional no es sólo el empleo de la fuerza militar, sino que debe extenderse a la interpretación de la Constitución Nacional para identificar los intereses nacionales que pueden ser deducidos de los fines esenciales del Estado.

1 Sun Tzu. El Arte de la Guerra. Pág. 16, 17. Editores Mexicanos Unidos S.A. Impreso en México. 2003

2 en el mundo globalizado, los tráfico corresponden a lo que se conoce como el crimen internacional organizado que es la actividad delictiva más reglamentada y convenida con que contamos hoy porque sus actividades afectan a toda la humanidad.

el empleo de la fuerza militar, sino que debe extenderse a la interpretación de la Constitución Nacional para identificar los intereses nacionales que pueden ser deducidos de los fines esenciales del Estado.

➤ Ámbitos de la seguridad

Muchos son los factores modernos que han contribuido a ensanchar el campo de acción de la seguridad, que hasta hace poco pertenecía de manera excluyente a los Estados bajo la égida del entonces sagrado campo de la soberanía nacional, dentro de la cual, nadie podía intervenir ni imponer condiciones a las decisiones de los gobiernos en seguridad nacional.

Hoy, con la globalización y la evidente asimetría de los actores internacionales, se expresan conceptos muy variados y hasta amenazantes para la soberanía nacional, tales como la negación de la prioridad de los intereses nacionales y la subordinación de ellos a los llamados intereses internacionales; como es el caso del terrorismo, el narcotráfico y la preservación de la democracia, así como los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, pero con la condición de que el logro de estos intereses internacionales sería responsabilidad directa de las grandes potencias y el resto de los Estados tendrían que someterse a las decisiones de los grandes centros del poder sin importar sus prioridades y necesidades internas. Este es el caso de Irak, Afganistán y otros países que han sido obligados a adoptar regímenes diferentes en lo político y lo social por medio del uso del recurso militar de estos centros de poder.

Se pueden entonces precisar dos ámbitos dentro de los cuales se desarrolla el concepto moderno de seguridad. El primero se refiere a la condición multidimensional de la misma y que se define como aquellos espacios geográficos, políticos, económicos, sociales y militares donde se desarrolla la seguridad y que en su mayor parte se refieren al campo internacional de la misma, incluyendo a las instituciones internacionales, tratados, convenios, asociaciones, federaciones y demás agremiaciones de carácter internacional que Colombia haya suscrito. Así podemos ver que nuestra seguridad nacional puede ser

intervenida en la ONU, OEA, en la Unión Europea, en el TLC, la CPI, la Comunidad Andina de Naciones y en general en todas las organizaciones de tipo político, económico y social a que pertenezca nuestro país.

El concepto multidimensional se refiere más que todo a la globalización de la seguridad, de la misma manera como sucede con la economía. Casos como los atentados del 11 de septiembre, las bombas en la estación de Atocha en Madrid y los hechos terroristas de Londres, tuvieron efectos rápidos sobre nuestro sistema de seguridad y las decisiones que allí se están adoptando serán de inmediato cumplimiento en el ámbito internacional.

El concepto moderno de seguridad precisa dos ámbitos: el multidimensional, que se define como aquellos espacios geográficos, políticos, económicos, sociales y militares donde se desarrolla la seguridad en el campo internacional, y el multifuncional, que se refiere al rol específico que ella cumple en la conducción del Estado.

Así como Colombia se está abriendo al mundo en materia de economía para entender y poner en práctica las tendencias globales de esta ciencia, de la misma manera se debe modernizar nuestro sistema de defensa y seguridad, promoviendo una mayor incidencia y responsabilidad de quienes diseñan las políticas de seguridad para la ejecución de una doctrina mas acorde con las necesidades modernas.

El otro ámbito de la seguridad es el multifuncional, que se refiere al rol específico que ella cumple en la conducción del Estado. Esta característica se asemeja mucho a lo que hoy se conoce como seguridad ampliada, donde no sólo el empleo de las armas sino todas las actividades de tipo social, económico y político, tienen que ver con el logro de los intereses

nacionales. Nos referimos aquí a conceptos nuevos como la seguridad humana, la ambiental, la fiscal, la alimentaria, la sanitaria, la ciudadana y en general cualquier otra actividad que afecte a la nación como un todo y que sea responsabilidad estatal.

El concepto multifuncional de la seguridad, contiene a la nación tanto en sus deberes como en sus derechos y sólo con su debida consideración y aplicación podemos conseguir lo que llamamos el sistema integrado de seguridad o seguridad ampliada; donde se van a lograr los fines esenciales del Estado con la participación de todos sus componentes, incluyendo a la sociedad. De acuerdo con la Constitución, la seguridad es una función del Estado y no es solamente responsabilidad del Presidente y de la Fuerza Pública, tal y como se ha creído y practicado tradicionalmente en Colombia.

Basado en lo anterior, podemos proponer una definición de seguridad nacional que se desprenda del contenido de la Constitución en su artículo segundo, en los siguientes términos: La seguridad nacional es una situación protegida que debe procurar el Estado colombiano dentro de la cual los fines esenciales del Estado y los intereses nacionales se puedan lograr sin interferencias ni amenazas.

La seguridad nacional de acuerdo con la Conferencia de Seguridad Hemisférica, tiene como requisito una eficiente gestión gubernamental, que consiste simplemente en que la acción de los tres poderes se debe desarrollar de manera específica hacia el logro del bien común. Cuando aparecen fenómenos como el de la corrupción y la falta de liderazgo la acción gubernamental no presenta los resultados que necesita la nación, sobre todo en el campo de su bienestar.

Si la acción gubernamental es eficiente y bien recibida, traerá como resultado un estado de satisfacción en la comunidad que estará predispuesta de manera favorable hacia las autoridades. Lograr el bienestar social es un reto para cualquier Estado y significa que la gente vea que la ejecución política se haga bien y sobre todo con honestidad. En este campo podemos preguntarnos ¿Es este el caso de Colombia?

Podemos ya deducir que la gestión gubernamental debe producir en la población una percepción de seguridad bajo la cual la gente siente o cree sentir que está más protegida, no sólo en el campo militar o físico sino en todos los que conforman los fines esenciales. A veces esta percepción puede superar la realidad, pero esto será el resultado del prestigio del liderazgo, que debe hacer todo lo posible por convencer a la nación que está trabajando hasta el límite de sus capacidades para producir el bienestar general.

En términos generales y en países como el nuestro, la gente no es muy exigente, por esta razón si el gobierno y las otras ramas del poder trabajan con toda honestidad, van a lograr fácilmente la satisfacción social.

La seguridad debe permitir una relación armónica entre el Estado y la Nación y por esto es que no podemos confinarla al campo puramente militar sino extenderla a lo social, lo político y lo económico. Esta armonía permite que la conducción del Estado se haga en un ambiente de concordia donde todos aceptamos nuestras responsabilidades con agrado y las cumplimos con convicción.



**De acuerdo con la Constitución,
la seguridad es una función
del Estado y no es solamente
responsabilidad del Presidente
y de la Fuerza Pública, tal y
como se ha creído y practicado
tradicionalmente en Colombia.**

La armonía le permite al sistema reestablecer la seguridad cuando se encuentra amenazada y la concordia le facilita el empleo del poder nacional dentro de un ambiente de estabilidad y sinergia. Sun Tzu lo expresaba así: “la influencia moral la interpreto como la armonía entre el pueblo y sus dirigentes, de tal forma que los apoyarán con la vida y la muerte sin dudar en poner su vida en peligro. Si se trata al pueblo con bondad, justicia e igualdad y se deposita la confianza en él, el ejército estará espiritualmente unido y todos apoyarán a sus jefes. Con la alegría de superar las dificultades el pueblo olvida el riesgo de la muerte”³. En esto consiste el concepto ampliado de la seguridad para lo cual es esencial la inclusión como elemento activo de la nación.

La satisfacción social traerá como consecuencia directa la intención de participar en las decisiones políticas que afectan la seguridad. Esto es un concepto clave dentro de la conducción del Estado hacia los fines de la seguridad, porque la sociedad siente que no puede descargar en el liderazgo de la nación toda la responsabilidad para conseguirla. Si está satisfecha, no obstante su nivel social, tendrá deseos de ser participe libremente en los asuntos propios de su seguridad y no simplemente como consecuencia de un interés material a través del pago de recompensas, como sucede hoy día.

La mejor estrategia en todos los campos siempre ha sido el trabajo conjunto y armónico entre las autoridades y la sociedad, porque así se logran los objetivos nacionales con más rapidez y eficiencia y con mayor beneficio general.

Esta participación se dará en el campo de las organizaciones sociales, como por ejemplo los partidos políticos y demás entidades que agrupen a sectores de la sociedad. Aspectos fundamentales como el espacio público, que cada día va adquiriendo una connotación más alta en el campo de la seguridad, pueden ser resueltos con el mecanismo espontáneo de la participación. En Colombia y en el mundo, la Fuerza Pública es insuficiente para vigilar la totalidad de los espacios donde la sociedad busca su esparcimiento y por esta razón es necesario que ella misma

La gestión gubernamental debe producir en la población una percepción de seguridad bajo la cual la gente siente o cree sentir que está más protegida, no sólo en el campo militar o físico sino en todos los que conforman los fines esenciales.

colabore en la protección de los mismos, estableciendo sistemas de vigilancia y de alertas tempranas, que mantengan un permanente contacto con las autoridades. Si el Estado logra despertar en la nación el deseo de participar, gran parte de los problemas de seguridad se resolverán por medio de la presencia de la propia nación.

➤ Acciones sugeridas

Hemos visto hasta ahora que la política nacional tiene poca responsabilidad en la búsqueda de la seguridad y que ésta, históricamente ha sido desarrollada por el poder ejecutivo con énfasis en el empleo del poder militar de la nación y la Fuerza Pública, que al final es la que responde ante la nación, quien sólo exige resultados a sus comandantes. En otras palabras, con el concepto de la seguridad ampliada, en Colombia ésta debe tener un contenido más político y debe ser el liderazgo nacional el que responda ante la nación por la situación general en este ámbito en Colombia.

También encontramos que el conflicto colombiano se ha prolongado innecesariamente por falta de una estrategia nacional dirigida por el Gobierno, pero con el aporte de las ramas del poder y de la nación como beneficiaria final de la política que nos evite el excesivo gasto en vidas, recursos financieros, materiales y políticos que impiden destinar nuestras riquezas hacia el logro de una mejor calidad de vida para la gente. Tenemos que agregar que la naturaleza y la prolongación del conflicto representan dificultades internacionales para nosotros, no sólo de imagen, sino de inversión, de relaciones diplomáticas, culturales y políticas.

3 Sun Tzu. El Arte de la Guerra. Páginas 8 y 9.

El concepto de la seguridad ampliada en Colombia debe tener un contenido más político y debe ser el liderazgo nacional el que responda por ésta ante la nación.

Los problemas que afrontamos los colombianos hoy en el ámbito multidimensional, como la expedición de visas, el establecimiento de negocios, estudios y demás actividades de tipo personal y profesional que no se pueden iniciar sin el cumplimiento de una cantidad de requisitos, y por la discriminación que países de América Latina y de Europa especialmente ejercen sobre nuestros compatriotas, son producto del conflicto, particularmente localizados en el área del narcotráfico, por la injusta generalización que estos países establecen en sus relaciones con nuestro país.

Los agentes generadores de violencia tales como los terroristas, grupos ilegales armados, el crimen internacional organizado, algunos de ellos con relaciones internacionales muy eficientes, están interesados en que este estado de cosas continúe para que nuestras relaciones con el mundo sigan siendo difíciles, en que el conflicto se prolongue y sea muy costoso, porque así el Estado Colombiano no podrá dirigir todo su potencial de una manera decisiva para eliminarlos, ya que nuestro espacio de maniobra en el campo externo se ha visto reducido.

Si aplicamos el concepto de que la seguridad nacional debe ser una política de Estado y su contenido debe ser global, atacaremos el problema de manera integral dándole una solución más rápida y económica, con menos desgaste para la economía y preservando así la institucionalidad e integridad del Estado.

Basado en lo anterior, es lógico sugerir que lo primero que debemos hacer es promulgar una ley de defensa y seguridad nacional que ofrezca el marco legal para afrontar el complejo mundo de la defensa de Colombia. Aprobada esta ley, el Gobierno debe elaborar el concepto estratégico nacional que fije la actitud de Colombia en los campos internos y

externo, determinando cuándo se empleará el frente militar como esfuerzo principal y cuándo se harán procesos de paz dándole así prioridad a la acción política.

También debemos considerar en este concepto cómo se va a establecer la seguridad de las fronteras, si es conveniente crear unidades rurales o una guardia civil para incorporar a los reinsertados de todos los grupos armados ilegales que se sometan a los procesos de paz, qué hacer para responder a las solicitudes de participar en fuerzas multinacionales de paz, cómo tratar el asunto de la inteligencia que hoy adolece de la debida coordinación y cuál será el organismo rector del orden nacional que deberá responder por el planeamiento, análisis y la emisión de directivas que centralicen y pongan en orden todas las actividades del Estado en cuanto a la seguridad nacional, pero pensando siempre en el concepto de la seguridad ampliada.

Bibliografía

1. ALAPE Arturo. La Paz La Violencia. Bogotá, Planeta Colombiana Editorial S.A. Julio 1985
2. ARISTOTELES. La Política. Panamericana Editores. Bogotá, 2002
3. BOTERO URIBE Darío. El Poder de la Filosofía y la Filosofía del Poder. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2001
4. ESGUERRA PORTOCARRERO Juan Carlos. La Protección Constitucional del Ciudadano. LEGIS, primera edición, 2004, Bogotá
5. PARDO RUEDA Rafael. La Historia de las Guerras. Ediciones B Colombia S.A. Bogotá, 2004
6. PLATON. La República y Diálogos. Grupo Editorial Tomo. México Distrito Federal, 2003
7. ROSALES ARIZA Gustavo. Coronel. Geopolítica, Estrategia y Poder. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, 2005
8. SUN TZU. El Arte de la Guerra. Editores Mexicanos Unidos S.A. México D.F. 2003.
9. WANG Cheng. El Tao de la Paz. El Arte de Manejar la Dinámica de los Conflictos. Edad y Albatros S.A. Buenos Aires, Argentina, 2000
10. ZULETA Estanislao. Colombia: violencia, democracia y derechos humanos. Ensayo. Altamir ediciones. Bogotá, 1991.✍