



CEESDEN

Estudios en

# SEGURIDAD y DEFENSA

ISSN No. 1900-8325

Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacional · CEESDEN

Edición No. 3 / Julio de 2007

La **integración, cooperación y liderazgo mutuo**  
harán consolidar la **paz** en Colombia.





## » Editorial

**Mayor General**  
**EDGAR CEBALLOS**  
**MENDOZA**

*Director Escuela Superior de  
Guerra.*

El artículo 2do de la Constitución Nacional de Colombia contempla “Son fines esenciales del Estado...Defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”. Por su parte, el artículo 113 reza “...Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.” Teóricamente hablando, es un mandato constitucional que en la práctica no había tenido aplicación salvo a nivel general de la Política de Seguridad y Defensa y a nivel particular con la Política de Seguridad Democrática de este Gobierno. En ese sentido, la Acción Integral se ha considerado fundamental por cuanto implica la orientación de los recursos sociales para lograr el beneficio de la población colombiana.

La Acción Integral permite aumentar el impacto positivo del accionar de las Fuerzas Militares en el cumplimiento de su misión. Por ello, es preciso efectuar un análisis no solo desde las relaciones Cívico-Militares sino también como elemento primordial en la estrategia nacional de Seguridad y Defensa. Este concepto ha adquirido mayor impacto porque permite integrar a cada una de las instituciones nacionales en una incursión progresiva y sistemática que involucra a toda la población. Así mismo, esta acción genera las condiciones necesarias para que cada una de las instituciones del Estado se retroalimente, repercutiendo en el mejoramiento constante de la sociedad.

Las Fuerzas Militares de Colombia ejecutan su rol y su misión enfocadas en la doctrina de Acción Integral, valores que tuvieron su origen en los nuevos planteamientos para enfrentar el conflicto interno con hitos históricos que generaron paradigmas como el Plan Laso, -implementado en 1960 que incluyó Operaciones Cívico-Militares en las regiones de mayor conflicto con el objeto de integrar las instituciones. Desde ese entonces, no se ha disminuido su valor como parte integral de la estrategia militar.

La Acción Integral es un área primordial para el óptimo desempeño de las Fuerzas Militares y forma parte de la nueva etapa de actividades profesionales ampliadas, del estamento castrense en una tendencia que se da en América Latina y en el mundo. Son múltiples los enfoques desde los que se puede examinar este concepto en los diferentes tipos de operaciones militares. Por ello, es importante analizar sus repercusiones nacionales, la responsabilidad social de los distintos estamentos nacionales y las implicaciones políticas y metodológicas como parte de una estrategia. 🚩



C E E S E D E N

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

DIRECCIÓN

Mayor General **Edgar Ceballos Mendoza**

DIRECCIÓN PUBLICACIÓN

Coronel **Víctor Manuel Pulido Rodríguez**

EDITOR

Mayor General (r) **José Roberto Ibáñez Sánchez**

DIRECCIÓN CONSEJO EDITORIAL

General (r) **Álvaro Valencia Tovar**

CONSEJO EDITORIAL

Brigadier General (r) **Adolfo Clavijo Ardila**; Brigadier General (r)  
**Gabriel Puyana García**; General (r) **Fabio Zapata Vargas**;  
Vicealmirante (r) **Ignacio Rozo Carvajal**; Doctor **Leonardo Carvajal**

COMITÉ DE REDACCIÓN

Teniente Coronel **Armando Pintor Penagos**;  
Doctora **Diana Peña Castañeda**

PATROCINADOR OFICIAL

**Multibanca COLPATRIA**

RELACIONES PÚBLICAS Y COMUNICACIONES

Doctora **Diana Peña Castañeda**

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

**Strategy Ltda.**

Tel 579 0920 · 571 0350

FOTOGRAFÍA

**Escuela Superior de Guerra · Acción Integral Ejército**  
**Strategy Ltda.**

IMPRESIÓN

**Legis S.A.**

*Las ideas o tesis expuestas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan el pensamiento de la revista interdisciplinaria "Estudios en Seguridad y Defensa Nacional", del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa CEESDEN, la Escuela Superior de Guerra, o del Mando Militar.*

INFORMES Y/O SUGERENCIAS

Escuela Superior de Guerra  
Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacional

**CEESDEN**

Carrera 11 No. 102-50 · Teléfono: 6294990 - 6294928

e-mail: [revistaceeseden@esdegue.mil.co](mailto:revistaceeseden@esdegue.mil.co)

# » Contenido

4



>  
**Relaciones Civiles-Militares en América latina, el control civil sobre los militares y la ampliación de las actividades profesionales de los militares**

Doctor  
**JOAQUÍN ROMERO HERRERA**

16



>  
**La Acción Integral: una estrategia para ganar la guerra**

General  
**MARIO MONTOYA URIBE**

32



>  
**La coordinación interagencial: el arma secreta de la Seguridad Democrática**

Doctor  
**DIEGO ANDRÉS MOLANO APONTE**

Doctor  
**JUAN PABLO FRANCO**

24



>  
**Acción integral, hacia una doctrina unificada**

Teniente Coronel (r)  
**JESÚS ALBERTO RUIZ MORA**

44



>  
**La defensa integral del Estado: un reto inaplazable**

Mayor General  
**VÍCTOR ÁLVAREZ VARGAS**

54



>  
**Desde la academia se fortalece la cultura de Seguridad y Defensa**

**CEESEDEN**

# ► Relaciones Civiles- Militares en América latina, el control civil sobre los militares y la ampliación de las actividades profesionales de los militares<sup>1</sup>

*Partiendo de una revisión bibliográfica, en torno al tema de las relaciones Civiles-Militares en América Latina, el autor muestra cómo en la región se han incrementando las actividades profesionales que incluyen las correspondientes a la Acción Integral desempeñadas por las Fuerzas Militares. Estas nuevas acciones generan retos en la coordinación con el estamento civil en lo que se denomina como el área del control civil. Para afrontar exitosamente estos retos nacidos de la ampliación de las actividades profesionales de los militares se proponen siete recomendaciones.*

Doctor  
**JOAQUÍN ROMERO  
HERRERA**

*Ingeniero Uniandes. Especialista en Desarrollo Regional CIDER. Maestría en Desarrollo ISS Den Haag. Maestría en Seguridad y Defensa Nacional ESDEGUE. DPRM NDU. CIDENAL-ESDEGUE. Candidato a Doctor Uniandes.*



<sup>1</sup> Agradecimientos por el apoyo para la elaboración de este documento al Profesor Alfonso Reyes, Universidad de los Andes. Discusiones en el proceso de elaboración se dieron con el Mayor S. Kim, Fuerza Aérea de los Estados Unidos; asistente de investigación Gina Torregróza. La bibliografía fue lograda en una pasantía en la NPS.

Las Relaciones Cívico-Militares (RCM) han dado lugar a un campo de estudio interdisciplinario en las ciencias sociales al cual contribuyen historiadores, sociólogos y científicos – políticos. Este es un campo de estudio muy amplio pues caen dentro de su objeto las relaciones entre civiles y militares a diferentes niveles de la sociedad, incluyendo por consiguiente las acciones cívico – militares. Sin embargo, existe consenso en cuanto al objeto de estudio. En general, el objeto de estudio de las RCM se ha enfocado al tema del control civil sobre los militares por parte de las autoridades de los Estados-nación.

De la revisión bibliográfica surgen dos consideraciones primarias. La tendencia hacia la autonomía por parte de los cuerpos armados y la poca disposición de la comunidad de estudiosos del tema para realizar estudios que muestren cómo en términos organizacionales se expresa la autonomía militar y el control civil sobre las Fuerzas Armadas, incluyendo los mecanismos organizacionales para coordinar el nuevo tipo de actividades que se derivan de las acciones en el área civil. Dado el gran número de trabajos en el tema de las RCM, presentaremos a continuación los resultados de la revisión bibliográfica considerando exclusivamente literatura de RCM en América Latina.

**Las Relaciones Civiles-Militares (RCM) han dado lugar a un campo de estudio interdisciplinario en las ciencias sociales al cual contribuyen historiadores, sociólogos y científicos – políticos.**

Tanto para Sigmond (1993) como para Agüero (1999) la literatura que tiene como objeto las RCM en América Latina se dio en cuatro etapas. Así mismo, estos autores coinciden en que los estudios se dieron cronológicamente de acuerdo a los acontecimientos de la región.<sup>2</sup> Consideraremos entonces también a Sigmond (1993) y Agüero (1999) conjuntamente con Caforio (2003), Dávila (2005) y Valenzuela (1985), con el propósito de establecer las propuestas que marcaron una diferencia en el tema del control civil sobre los militares en América Latina.

Para Sigmond (1993), Agüero (1999), Lowenthal et al. (1986, VII) y Pión-Berlín (2001, 4) un énfasis fuerte en la literatura correspondió a tomas de poder y procesos de transición. Las últimas etapas para Sigmond (1993, 111-112) y Agüero (1999, 74-76) se relacionan a literatura acerca de la acomodación de los militares al nuevo régimen y las razones por las cuales éstos dejaron el poder. Pión-Berlín denomina esta última etapa como la de la literatura concernida con el control civil y la consolidación, expresión que se relaciona con los procesos de transición. A partir de esta revisión consideraremos entonces trabajos en procura de cumplir el objeto que es examinar planteamientos de control civil para limitar la autonomía de los militares en América Latina. Por ello, se tendrán en cuenta a Lowenthal (1986), Stepan (1986 y 1988), Cleaves (1986), Diamint (1998 y 1999), Agüero (1999), Nunn (2003 y 2004), Pión-Berlín (1992, 2001, 203).<sup>3</sup>

2 Lowenthal et al. Considera que la literatura que analiza el rol político de los militares se puede clasificar en (1) la orientada al pensamiento político-militar; (2) los golpes militares; (3) los regímenes militares y el proceso de toma de decisiones; (4) las transiciones.(1986, VII).

3 O'Donnell (1986) y Loveman (1999 y 2001) se clasifican como enfoques ampliados en RCM y no los tendremos en cuenta.

De estos autores merece destacarse el trabajo sobre autonomía militar de Pión-Berlín (1992), quien considera algunas variables organizacionales. Tal como lo enuncia Pión-Berlín la autonomía militar no ha sido objeto de atención en RCM. El énfasis de los trabajos se ha dado en la perspectiva civil es decir, cómo lograr el control civil sobre los militares.

Ciertas proposiciones utilizadas en la literatura parecen tener la calidad de axiomas en los planteamientos de las RCM en América Latina. Estas proposiciones son: (1) la necesidad del monopolio de la fuerza para la consideración de un Estado-nación; (2) la tendencia hacia la autonomía por parte de los militares; (3) la afirmación que desde la constitución de los Estados latinoamericanos la pregunta ha sido cómo subordinar a los militares; (4) la existencia del nacionalismo en las Fuerzas Militares (FF.MM); (5) la creciente importancia de las Fuerzas Armadas en el desarrollo de otras actividades en las esferas sociales y políticas, incluyendo la Acción Integral.<sup>4</sup>

Como veremos a continuación dependiendo entonces de la situación a considerar, ya sean los motivos de la intervención militar o “del golpe”, la transición y/o el período de consolidación, las propuestas de control civil han tenido en cuenta aspectos tales como las prerrogativas militares y la capacidad de disputa o contestación de las Fuerzas Armadas; la existencia de un nuevo profesionalismo; el papel de las estructuras institucionales en el control de los militares; la forma como se manejan las excepciones; la búsqueda de áreas específicas y concretas de la autonomía militar; la ampliación de la actividad profesional militar en ámbitos sociales y políticos.

Presentamos a continuación el planteamiento general de trabajos en RCM en América Latina<sup>5</sup> en lo relacionado con el control civil de los militares, tra-

tando aspectos o definiciones de la metodología utilizada por los autores, solo cuando sea estrictamente requerido para la presentación del tema.

- El trabajo de Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, representa para Sigmond (1993, 118-122) una nueva etapa en el tratamiento del tema militar en Latinoamérica. Esta apreciación es compartida por Dávila (2005) en cuanto a que esta obra conlleva un replanteamiento en las RCM para América Latina. Contemplaremos dos trabajos: Stepan (1986) analizando el caso de Brasil y Perú denomina el fenómeno que se ha presentado como “nuevo profesionalismo”, el cual se da en la medida en que los militares cambian su enfoque hacia la seguridad interna. Dado este enfoque, los militares se involucran con nuevos temas relacionados con las condiciones sociales, políticas y económicas percibiendo entonces que las esferas militares y políticas están interrelacionadas. Este nuevo profesionalismo orientado hacia la seguridad interna y el desarrollo nacional lleva a los militares inevitablemente a expandir su rol, y su autonomía, nosotros decimos. Stepan contrasta el viejo y el nuevo profesionalismo mostrando cambios en (1) la necesidad de nuevas habilidades profesionales de los militares en el área de la política; (2) la ampliación del campo profesional militar; (3) la politización de los militares; (4) la nueva función de los militares ahora orientada a la seguridad interna. Este planteamiento lo conduce a

**Los militares se involucran con nuevos temas relacionados con las condiciones sociales, políticas y económicas percibiendo entonces que las esferas militares y políticas están interrelacionadas.**

4 La Acción Integral, en este documento, se considera como parte de las actividades extra-militares.

5 Para Sigmond (1993, 118-122) los trabajos enumerados en su revisión bibliográfica en América latina, más que una teoría en el sentido de las ciencias naturales, muestra un cuerpo organizado de conocimiento en temas que son centrales a las sociedades y en este sentido se debe valorar su aporte en el ámbito de la ciencia política.

la realización de su trabajo en 1988. El propósito del libro de 1988, *Rethinking Military Politics* (1998, XI-12) es acercarse a (1) la dimensión militar de los regímenes autoritarios; (2) el rol de los militares en el proceso de transición hacia la democracia; (3) el papel que desempeñan los militares en restringir la consolidación de los regímenes democráticos y (4) las estrategias para incrementar el control civil. Para ello, dentro de un análisis institucional, mirando el poder como relación en las transiciones hacia la democracia, tiene en cuenta los ámbitos de la sociedad civil, la sociedad política y el Estado.

Para Stepan, es claro que el monopolio del uso de la fuerza se requiere en una democracia moderna y que si no se logra el control civil sobre los militares se abdica del poder de la democracia (Stepan, 1998, XV).

Para entender las prerrogativas militares y su autonomía, comenzando con el caso brasileño, el autor parte de los cambios, aquí ya reseñados en el profesionalismo militar que conducen a un nuevo profesionalismo enfocado a los temas de seguridad interna y desarrollo nacional con las consecuencias del intervencionismo militar. En esta consideración Stepan cita por ejemplo cómo desde 1973 hasta 1985 los militares fueron los defensores del argumento que los conflictos sociales eran una amenaza a la seguridad interna y al desarrollo nacional y por ello debían ser reprimidos (Stepan, 1988, 28).

Existen múltiples dimensiones para abordar el problema del logro del control civil de los militares en una democracia. Stepan considera dos dimensiones de análisis. Las dos más importantes son: (1) la capacidad de los militares de articuladamente, disputar o controvertir (contestación) las políticas de los líderes civiles y (2) las prerrogativas institucionales que ostentan los militares.<sup>6</sup> Las áreas de controversia o disputa se relacionan con (1) violaciones a los derechos humanos; (2) decisiones acerca de la misión, estructura y control de los militares; (3) el presupuesto militar (Stepan, 1988, 68-69).

## Los cambios reseñados en el profesionalismo militar conducen a un nuevo profesionalismo enfocado a los temas de seguridad interna y desarrollo nacional.

Las prerrogativas son definidas como derechos adquiridos, formales e informales, mediante los cuales los militares asumen que tienen el derecho de (1) controlar sus temas internos (profesionales); (2) desempeñar roles en el aparato estatal en temas extra-militares; y (3) estructurar relaciones entre el Estado y la sociedad ya sea esta civil o política. Tales prerrogativas pueden ser de jure o de facto y por lo tanto consentidas por el régimen democrático (Stepan, 1998, 93).

Estas dos dimensiones de análisis, disputa o conflicto (contestación) y prerrogativas se pueden graficar en un plano de dos dimensiones mediante dos líneas ortogonales. Gráficamente surge la caracterización del máximo estado de control civil, el espacio cercano al punto de intersección (0,0), donde las prerrogativas y los niveles de disputa (contestación) son muy bajos (Stepan, 1988, 99-102).

Para el logro del control civil sobre los militares, la sociedad civil, la sociedad política y el Estado deben emprender acciones. La sociedad civil debe permanentemente considerar la democracia como un valor y no como una táctica temporal, mediante, entre otros, el estudio de temas militares en las universidades y organizaciones e institutos de investigación. La sociedad política debe disponer la existencia de comités permanentes en la rama legislativa con suficientes recursos y capacidades de investigación para que puedan desarrollar funciones de muestreo y análisis en los temas militares. El Estado debe tener una política militar explícita que tenga en cuenta (1) el incremento o mejora de la capacidad técnica de los funcionarios en temas militares; (2) los dos elementos críticos para el control militar que son el

<sup>6</sup> Para Agüero (1999, 86) son insuficientes como aproximación al análisis de las transiciones.



control militar sobre el manejo del conflicto interno y las creencias de los militares acerca de lo que constituye la democracia; (3) la constitución de un Consejo Nacional de Seguridad como foro de discusión institucional de temas de seguridad y defensa nacional; (4) la consideración de la orientación de la doctrina militar, generalmente dada a partir de las escuelas de instrucción militar; (5) la creación de nuevas doctrinas de defensa civil, lógicamente con participación civil. Finalmente el autor aclara que incrementar el control efectivo sobre los militares requiere el esfuerzo de la sociedad civil y política para que ellos mismos incrementen sus capacidades de control. A nivel del Estado, Stepan sugiere designar menos militares en cargos políticos y más militares en el ámbito de Consejos de Seguridad, logrando de esta forma la disminución de la percepción de aislamiento por parte de los militares y creando así un sistema más efectivo de comunicación mejorando la capacidad de control democrático (Stepan, 1988,

128-145). Nótese que el autor, en sus recomendaciones para lograr el control civil se ve impelido a considerar elementos de variables de tipo organizacional. Sin embargo, tanto en este caso, como en los demás, en cuanto a autores, a los que haremos referencia, la omisión de una coherente dimensión en teoría organizacional les impide proponer esquemas concretos de relaciones de control civil dentro del aparato estatal.

- Cleaves y Pease (1986) en su estudio se refieren a la dinámica de las dictaduras y las razones de su existencia. Estas “lecciones de las dictaduras” se desarrollan con base en un estudio de caso sobre los gobiernos militares realizado por Velazco (1968-1975) y de Morales (1975-1980). Concluyen los autores que el transcurrir de estas dictaduras deja entrever: (1) reformas económicas y sociales no son atractivas para las clases populares porque no satisfacen sus intereses; (2) el establecimiento militar que debe su existencia al sistema capitalista no puede impunemente destruir la fuente de su existencia; (3) la naturaleza de las organizaciones militares, basadas en la autoridad jerárquica, vertical y en la disciplina son intolerantes a las autónomas y espontáneas organizaciones que representan a sindicatos y grupos populares; (4) la alta autonomía relativa gubernamental que gozaron las dictaduras militares es solo un fenómeno relativo en el tiempo. En el transcurrir de los eventos las clases dominantes se reagrupan y un nuevo bloque de poder emerge.

- La preocupación de Diamint y Cruz (1998) y Diamint (1999) es el control civil sobre los militares pese a la inexistencia de dictaduras en América Latina. La autonomía militar se ha fundamentado en los pactos de transición en Chile y Uruguay; la relativa homogeneidad entre los militares y las élites que gobiernan el Brasil; la debilidad de controles democráticos en Paraguay y Nicaragua; la historia institucional en México y Ecuador (Diamint y Cruz, 1988, 155).

Por lo tanto, la percepción es que aunque se habían dado avances notorios en las formas de control civil sobre los militares, existen diferentes expresiones y grados de autonomía militar en América Latina,



**La nueva autonomía militar en Latinoamérica se da también porque las Fuerzas Armadas, en contraste con el Estado, han demostrado su efectividad en proyectos de acción civil en Perú, México, Brasil y Ecuador.**

fenómeno que al parecer de Diamint (1999, 11-13), no se ha explicado por las teorías tradicionales.

En el documento de 1998 se describen una serie de elementos que dan lugar a la autonomía militar y amplían la esfera de acción de los militares. Resumiendo, estos elementos son: (1) la debilidad institucional de los Estados; (2) las difíciles condiciones económicas de los países; y (3) la excursión de los militares, en algunos países, en sectores económicos claves (Diamint y Cruz, 1998, 115-124).

Una propuesta de análisis se presenta con base en el trabajo de Stepan. Las dos dimensiones utilizadas por Stepan, según la opinión de los autores, para medir la eficiencia de los gobiernos civiles en el control militar, deben ser tenidas en cuenta. Por ello se debe analizar el proceso de toma de decisiones y la estructura del gasto militar en el terreno de la disputa o contestación. Entre las fuentes de tensión, considera que éstas se generan en la definición de misión de las Fuerzas Armadas, dado el entrecruzamiento de roles policiales y militares. Así como el control de la inteligencia interna. Estos dos últimos factores son obstáculos para la consolidación de la democracia (Diamint, 1999, 14-18).

La nueva autonomía militar en Latinoamérica se da también porque las Fuerzas Armadas, en contraste con el Estado, han demostrado su efectividad en proyectos de acción civil en Perú, México, Brasil y Ecuador. Asimismo las Fuerzas Armadas en las zonas fronterizas han generado relaciones patrón-cliente con los habitantes. Ante esta situación se ha demostrado que el Estado tiene débiles estructuras políticas para controlar la autonomía de las FF.MM. Por estas

razones emerge un nuevo tipo de autonomía que no puede ser ignorada (Diamint y Cruz, 1998, 115-124).

El llamamiento es entonces no solo a explicar este nuevo tipo de autonomía, sino también a proponer alternativas de control civil sobre los militares dadas estas nuevas condiciones en la región.

- Agüero (1995 y 2002) trata acerca de la forma como se logra la autonomía civil en procesos de democratización autoritaria. Allí construye una propuesta de tipo general discutida básicamente considerando a España. Analizamos el trabajo de Agüero (1999) por estar orientado hacia América Latina.

En el artículo de 1999, Agüero analiza las transiciones hacia la democracia de Argentina, Perú, Uruguay, Chile y Brasil mencionando también a Ecuador y Centroamérica, mirando las condiciones iniciales y la forma como se dio la transición. Este enfoque desde lo denominado como la problemática de la transición y democratización, considera, en opinión del autor, una mayor variedad de aspectos que el marco de análisis que utiliza las dimensiones de prerrogativas y disputa (contestación), en referencia al trabajo de Stepan en su libro *Rethinking Military Politics* (Agüero, 1999, 86).

Dos aspectos se deben considerar en este artículo. El primero es la definición de hacia dónde se dirige la transición y el segundo es la definición de la democracia. Con base en estas definiciones se concreta el estado final de la transición y por lo tanto el tipo de supremacía civil.

La transición es entonces definida como el camino a la economía de mercado, el desarrollo hacia afuera, la cooperación, la interdependencia, la globalización e internacionalización (Agüero, 1999, 88). La supremacía civil es definida como “la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisión por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política militar”<sup>7</sup> (Agüero, 1999, 91).

<sup>7</sup> Guarda consonancia con la definición de autonomía como la capacidad de crear, regular y ejecutar la Política de Seguridad y Defensa.

Como el objeto es la democratización, entonces Agüero citando a Linz y Stepan<sup>8</sup> define la democracia así: (1) una vigorada y libre sociedad civil; (2) una sociedad política con autonomía; (3) legalidad e imperio de la ley; (4) una burocracia estatal; y (5) una sociedad económica (Agüero, 1999, 94-95).

**El estudio de las relaciones civiles-militares, tanto en tiempos de conflicto como de paz se podrá realizar mejor utilizando en el futuro aproximaciones multidisciplinarias.**

Los lineamientos del control civil denominado como supremacía se mantienen a los ya establecidos en otros dos trabajos aquí mencionados. Sin embargo un concepto deber ser considerado. Agüero (1999, 96) define una serie de excepcionalidades de las FF.MM tales como fuentes de financiamiento especial, la falta de transparencia de los presupuestos y asignaciones, el carácter reservado de las discusiones parlamentarias, elementos educacionales, de conscripción, de libertades individuales. Estas excepcionalidades implican que los “estatutos administrativos” separan por ser diferentes, a las Fuerzas Armadas de las otras organizaciones estatales. La invitación entonces a mirar el tema de la supremacía civil en consideraciones organizacionales está hecha, pese a que su llamamiento es hacia “la integración de las Fuerzas Armadas como objeto de estudio desde las vertientes más “mainstream” de las ciencias sociales” (Agüero, 1999, 96).

- Los trabajos de Nunn (2003 y 2004) tienen en común la definición de los pilares conceptuales, o elementos, en que gira la discusión en RCM. Una in-

terezante perspectiva en cuanto al post/modernismo es considerada como la observación de otros fenómenos que se deben contemplar en RCM.

La aseveración de Nunn (2003), que veremos a continuación, confirma nuestra posición acerca del carácter de los trabajos en RCM que se orientan en general a estudiar la relación entre los cuerpos militares y su medio con propósitos explicativos,<sup>9</sup> mientras que el fenómeno de la autonomía militar es un atributo de los cuerpos militares que tiene su origen en los procesos de formación del Estado, el profesionalismo y los requerimientos de la guerra. Nunn (2003) afirma que históricamente los estudios en RCM se han basado en cuatro pilares: (1) las relaciones institucionales de los militares con el Estado y el rol de éste; (2) la necesidad de permanente preparación para la guerra de las FF.MM; (3) los roles formales y (4) roles informales de los militares en tiempos de paz y sus características de liderazgo.

En (2004) Nunn reitera lo dicho en cuanto a los pilares del estudio de las RCM. Sin embargo, agrega otro tema a tratar en el futuro: los roles informales de los militares, entre otros, las influencias socioculturales, y las relaciones de coalición con otros grupos de interés civiles.

Como resultado de la revisión de 9 trabajos relacionados con la guerra y los militares, Nunn concluye que el estudio de las relaciones civiles militares, tanto en tiempos de conflicto como de paz se podrá realizar mejor utilizando en el futuro aproximaciones multidisciplinarias. La dificultad en RCM se presenta debido a los diferentes objetos de estudio y a la diversidad de esquemas conceptuales que no facilitan su comparación (Nunn, 2004, 299).

Algunas posiciones establecidas por Nunn (2004) a manera de conclusión ya han sido tratadas en este trabajo. Hemos considerado la discusión de los efectos de los conflictos internos vs. la guerra total en la formación del Estado-nación latinoamericano; el hecho que la profesionalización no condujo a RCM

8 Se refiere al libro *Problems of Democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America and Post-communist Europe*. Baltimore, The John Hopkins University Press, 1996. Chapter 1, Democracy and its arenas: Juan Linz y Alfred Stepan.

9 En la búsqueda de una teoría general sobre la intervención militar que no se podrá lograr a menos que se amplíe el ámbito de los posibles elementos o variables a considerar y no exclusivamente considerar los pilares enunciados por Nunn (2003).

satisfactorias a largo plazo; el énfasis en los roles domésticos de los militares de la región; en Latinoamérica la participación de los militares en la estabilidad política de los países; el fallo de la maquinaria legal y administrativa para lograr el control civil de los militares (Nunn, 2004, 295).

Finalmente, el artículo de Nunn 2003 muestra una paradoja en los roles de los cuerpos armados del Estado en los procesos de formación y dinámica de los Estados-nación en el mundo contemporáneo. Mientras en los ejemplos que Nunn expone de Europa Occidental se discute el post-modernismo en las Fuerzas Armadas, en Latinoamérica todavía se habla de la importancia del ejercicio del monopolio de la violencia en el territorio del Estado y de la identidad entre Fuerzas Armadas y Estado-nación. Países de Europa Occidental se preguntan qué hacer con las Fuerzas Armadas una vez que han logrado un Estado-nación cohesionado y socializado.<sup>10</sup> Latinoamérica está en otra situación los militares son inseparables del Estado porque éste debe llevar a cabo importantes roles integradores pues si “things fall apart” o “the center cannot hold” los militares entrarán en escena abiertamente o como grupo de presión, de forma similar a como lo han hecho. Latinoamérica está en un contexto distinto de Europa y ello lleva a que los roles de los militares en relación con el Estado sean importantes y legítimamente aceptados como tales.

- Cerraremos este aparte con cuatro trabajos de Pión-Berlín, 1992, 2001A, 2001B, 2003. De ellos se debe destacar el de 1992 que es el único trabajo en RCM encontrado en el tema de la autonomía militar. El documento 2001A hace un aporte interesante para clasificar por temas (paradigmas y perspectivas) los trabajos en RCM. El documento 2001B muestra una perspectiva institucional para el control civil de los militares. El trabajo de 2003 muestra, según opinión del autor, que tener un ministro de defensa militar no puede tener implicaciones negativas para el logro del control civil sobre los militares. Como los

<sup>10</sup> Menos los Estados Unidos que dada su dinámica de preeminencia global, encuentra y encontrará múltiples alternativas al utilizar sus FFMM para la defensa de sus intereses, aun preventivamente, hecho éste que les da un ámbito de infinitas posibilidades y pretextos de intervención militar.

**Los militares son inseparables del Estado porque éste debe llevar a cabo importantes roles integradores.**



temas son diversos, comenzamos con el comentario a los trabajos de David-Piön-Berlín iniciando con su aporte al tema de la autonomía militar.

Haciendo la aclaración que la literatura sobre autonomía militar es escasa,<sup>11</sup> el autor establece que el propósito del trabajo es acercarse al tema de la autonomía militar dada la influencia de las Fuerzas Armadas en las democracias de Sur América en procesos de transición hacia sistemas democráticos. En términos de autonomía propone una interesante progresión o continuo avance que va desde la autonomía representada en la defensa de los intereses corporativos y del área profesional hasta la búsqueda de la autonomía en el área política. El supuesto de Piön-Berlín (1992) es que existe la tendencia hacia la autonomía o la expansión de la capacidad

<sup>11</sup> En la revisión bibliográfica cita cuatro trabajos sobre autonomía militar que corresponden a estudios de caso, Chile, Perú, Japón.

discrecional de los militares con diferentes propósitos desde la defensa de la institución de interferencias externas de los políticos por ejemplo, hasta la ampliación de sus prerrogativas mientras que limitan las del Gobierno. Los indicadores utilizados por Pión-Berlín<sup>12</sup> consideran el hecho de quien tiene el control a la capacidad de decidir sobre áreas y temas, que van desde el ámbito profesional al político, utilizando tres niveles de calificación, alta, media y baja. Pión-Berlín no ve relaciones organizacionales concretas mediante las cuales se produzca un resultado en la creación, regulación y ejecución de la Política de Seguridad y Defensa. Por indicadores que no son ni profesionales ni políticos las cataloga Pión-Berlín en un área denominada profesional-política. Estas son producción y adquisición de armas, presupuesto, organización para la defensa y decisiones de personal a nivel alto.

Piόν-Berlín considera que la tendencia hacia la autonomía es consecuencia de la evolución profesional de cualquier organización, incluyendo las FF.MM y coincide con lo expuesto en relación a la autonomía corporativa basada en que la profesionalización puede estar inversamente relacionada con la subordinación política (Pión-Berlín, 1992, 84-85).

De los resultados encontrados por Piόν-Berlín<sup>13</sup> se deriva: (1) Existe una autonomía de los militares en temas profesionales como decisiones de personal a nivel bajo o “junior” y en los temas relacionados con doctrinas, educación, reforma militar; (2) La correlación es positiva entre la autonomía profesional sobre la autonomía militar en el ministerio de la Defensa y la organización para la defensa como la denomina el autor. No otras correlaciones son evidentes de los resultados mostrados. (Pión-Berlín 1992,91). En el trabajo comentado, es clara la ausencia de un coherente marco organizacional en teoría que le permita al autor correlacionar los indicadores con el fenómeno de la teoría en la perspectiva organizacional.

12 Decisiones en el área de personal de niveles altos y bajos; tamaño de la fuerza; educación y doctrina militar; reformas en las organizaciones militares; presupuesto militar; industria militar y adquisiciones; organización para la defensa; inteligencia; seguridad interna; derechos humanos (Pión-Berlín, 1992, 91)

13 Piόν-Berlín estudia cinco países: Argentina, Brasil, Uruguay, Perú, Chile. Estos países “emergieron” de largos periodos de regímenes autoritarios.

**En la medida en que los militares intervienen en actividades nuevas, expandiéndose vertical y horizontalmente, por solicitud del Gobierno y las autoridades constitucionales, no se constituyen en una amenaza para el logro del control civil.**

Para Piόν-Berlín (2001 A), desde el nacimiento del Estado-nación los civiles se han enfrentado al problema de cómo subordinar a los militares (Pión-Berlín, 2001 A, 1-2). Para América Latina el control civil de los militares es un objetivo a lograr y es el tema central de la política pese que la región pasó de regímenes autoritarios a democráticos (Pión-Berlín, 2001 A, XI).

En este orden de ideas, para Piόν-Berlín (2001 A, 10-13) hemos regresado a la pregunta de Huntington de 1957 de cómo lograr el control civil sobre los militares dado que tenemos desafíos a considerar tales como: (1) Limitar la influencia militar mientras se preserva o aumenta su profesionalismo; (2) Responder adecuadamente a las reformas orientadas a seguir las fuerzas de globalización y mercado sobre nuestras sociedades; y (3) encontrar la mejor forma para diseñar y administrar las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas.

Sin embargo es de nuestro interés lo que se desprende de su planteamiento acerca de la clasificación de los trabajos en RCM, pues de cada categoría se derivan planteamientos en el control civil a los militares. Las tres aproximaciones analíticas al estudio de las RCM en América Latina se basan en el planteamiento de 3 paradigmas y perspectivas. El paradigma racionalista que como perspectiva desarrolla análisis de estrategias y de acción incluyendo

teorías de juego; el paradigma estructuralista<sup>14</sup> que desarrolla análisis de instituciones; el paradigma cultural que desarrolla análisis subjetivos incluyendo creencias e interpretaciones.

Por cada paradigma y perspectiva se da un enfoque del control civil así: (1) desde el paradigma racional, los militares propenden a preservar sus capacidades coercitivas mientras que los políticos miden su desempeño, utilizan su legitimidad para mantener el control. Las opciones estratégicas se dan para cada situación; (2) en el paradigma estructural el análisis institucional permite entender cómo las Fuerzas Armadas resuelven los problemas de coordinación para la acción. El control civil se logra mediante agencias gubernamentales y mecanismos estructurales que restringen los canales de influencia de los militares; (3) el paradigma cultural considera, entre otros, que los militares piensan que son los custodios de los intereses nacionales. El control se basa entonces en tener y evaluar, ante problemas políticos, diferentes alternativas en las que la militar es una más.

Dentro del paradigma estructural Pión-Berlín (2001A) contesta la pregunta de ¿Por qué los militares para el caso argentino permanecen subordinados cuando el Ministerio del ramo es inadecuado para lograr la subordinación de éstos? La respuesta es que permanecieron subordinados dadas las funciones cumplidas por los ministerios de Economía, Relaciones Exteriores y el Congreso que limitaron la influencia militar por medio de recursos materiales y por medio de la definición de roles a los militares o las misiones que las Fuerzas Armadas deben cumplir en nombre del Estado, así como el incremento por parte de los civiles del conocimiento de temas militares que permite evaluar desafíos a la seguridad nacional. Por lo tanto, altos niveles de autonomía y conocimiento, incluidos los temas militares, en los

ministerios de Economía, Relaciones Exteriores, el Congreso sobrepasaron y compensaron las deficiencias del ministerio de Defensa.

Tal vez por considerar implícitamente la existencia del anterior enfoque institucional, para Pión-Berlín los militares por un lado están cada vez más relacionados con otras actividades a nivel horizontal y vertical<sup>15</sup> y las otras instituciones pueden desempeñar una función importante en el control civil. Para Pión-Berlín (2003) en la medida en que los militares intervienen en actividades nuevas, expandiéndose vertical y horizontalmente, por solicitud del Gobierno y las autoridades constitucionales, no se constituyen en una amenaza para el logro del control civil.

## > Conclusiones

A continuación enumeramos las principales conclusiones de la revisión bibliográfica de las RCM en América Latina y la ampliación de las actividades profesionales de los militares.

1. Se ha ampliado la esfera de actividades de los militares en América Latina más allá de los ámbitos estrictamente castrenses. Este fenómeno es considerado como un hecho comprobado en la literatura de RCM.
2. En América Latina las Fuerzas Armadas se han orientado a desempeñar diferentes roles domésticos y no exclusivamente a la defensa nacional ante amenazas externas.
3. Los militares desempeñan una labor importante en la estabilidad política de los países de América Latina que los lleva a desarrollar actividades en la esfera política y social de los Estados. Estos roles son importantes y legítimos por ser aceptados por los regímenes.

14 Es conveniente relacionar esta propuesta con la efectuada por Hall y Taylor (1996) en su trabajo "Political Science and the three new institutionalisms" en el cual define y describe los institucionalismos históricos, de decisión racional y sociológica. Análisis en teoría de juego son considerados en este enfoque institucionalismos de decisión racional. El nuevo institucionalismo está en la categoría de institucionalismo sociológico, tomando explícitamente dentro de esta categoría el bien conocido capítulo "the iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality" de DiMaggio y Powell.

15 Expansión horizontal: tareas relacionadas con el control de actividades criminales, distribución de comida y medicinas. Expansión vertical: nombramientos en cargos dentro del Gobierno por fuera de los cuerpos militares. No toda expansión vertical es un desafío al control civil por ejemplo no implica un desafío al nombramiento de un militar como Ministro de Defensa o nombramiento por ejemplo en Consejos de Seguridad y organismos staff.

4. La efectividad de las Fuerzas Armadas en los proyectos de acción cívica ha dado lugar a una mayor autonomía de los militares en América Latina.
5. El fortalecimiento de las Fuerzas Armadas cuya tendencia es desempeñar nuevos roles choca contra el propósito de tratar de limitar la influencia militar en la sociedad. Por ello nuevos sistemas de coordinación y control civil se proponen dependiendo del paradigma de interpretación utilizado.
6. Es inevitable en América Latina la ampliación del campo militar- profesional a las esferas sociales y políticas de Estado.
7. Los militares requieren nuevas habilidades profesionales para encarar el reto que les impone los nuevos roles.
8. La nueva forma de intervención militar en las esferas sociales y políticas en América Latina ha sido consentida por los regímenes democráticos.
9. La debilidad institucional de los Estados así como los retos y amenazas que imponen la globalización y aperturas comerciales dan lugar a la ampliación de las actividades profesionales de los militares, incluyendo entre estas, la Acción Integral.

**La sociedad civil debe acercarse a los temas de seguridad y defensa no solo capacitando a civiles para que trabajen conjuntamente con los militares en los temas domésticos sino incluyendo áreas de seguridad y defensa dentro de los programas académicos.**

## > Recomendaciones

De lo anterior surgen las siguientes recomendaciones:

1. Los nuevos roles de los militares implican la necesidad de implantar mecanismos de coordinación gubernamental, tanto a nivel del ejecutivo como del ministerial.
2. Las necesidades de coordinación a partir de los nuevos roles de los militares implica una necesidad de acción eficaz de monitoreo y control del desarrollo de las responsabilidades de los diversos organismos involucrados a nivel del Estado en cumplimiento de la Acción Integral.
3. Se requiere de un organismo a nivel presidencial en el cual civiles y militares monitoreen y coordinen la Acción Integral del Estado.
4. Se deben adaptar los sistemas educativos de los militares para desarrollar nuevas habilidades y competencias que se requieren dados los nuevos roles.
5. La sociedad civil debe acercarse a los temas de seguridad y defensa no solo capacitando a civiles para que trabajen conjuntamente con los militares en los temas domésticos sino incluyendo áreas de seguridad y defensa dentro de los programas académicos, creando centros de investigación y estudio en los que conjuntamente con los militares, se profundice en los temas de seguridad y defensa.
6. Los militares y los civiles deben trabajar en conjunto no solo a nivel académico sino en organizaciones de apoyo para la creación y monitoría de políticas en seguridad y defensa como por ejemplo en los Consejos Nacionales de Seguridad y Defensa.
7. Los proyectos en Acción Cívica e Integral de los militares deberán ser monitoreados conjuntamente por los civiles y los militares y para ello se deben crear instituciones de coordinación y control en las cuales trabajen conjuntamente civiles y militares.

## Bibliografía

1. AGÜERO, Felipe; Soldiers, civilians and democracy. Post-Franco Spain in comparative perspective. The John Hopkins University Press, 1995.
2. ALBRIGHT, David E. Comparative conceptualization of the civil-military relations, *World politics*, Vol. 32, No. 4, July 1980, Págs. 553-576.
3. AVANT, Deborah D., *Political Institutions and Military Change lessons from peripheral wars*. Cornell University Press, Ithaca and London, 1994.
4. BLAND, Douglas L. A unified theory of civil military relations *Armed Forces and Society*; Fall 1999; 26. Págs. 7-26.
5. BLAND, Douglas L. Patterns in liberal democratic civil-military relations. *Armed Forces and Society*, Vol. 27, No. 4, Summer 2001, Págs. 525-540.
6. CAMMACK, Paul; POOL, Davis, TORDOFF, William; *Third world politics a comparative introduction* the John Hopkins University Press. Baltimore and Hong Kong, 1988.
7. CLEAVES, Peters y PEASE, GARIN, Henry; State autonomy and military policy making, in Lowenthal y Fitch (Edit). *Armies and Politics*.
8. CAFORIO, Giuseppe; *Handbook of the Sociology of the Military*. Klower Academic/Plenum Publishers, New York, 2003.
9. DESCH, Michael C; *Civilian Control of the Military the changing security environment*. The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1999.
10. DIAMINT, Ruth y CRUZ, Consuelo; The new military autonomy in Latin America. *Journal of Democracy*. 9.4(1998), 115-127.
11. DIAMINT, Ruth (editora); *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Universidad Torcuato Di Tella, Nuevohacer, grupo editor latinoamericano, Buenos Aires, 1999.
12. FEATHER, P.; The civil military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control. *Armed Forces and Society*, 23 (2), 1990, Págs.149-178.
13. GALBRAITH, John Kenneth; *How to Control the military*, Garden city, New York, Doubleday and Company, Inc. 1969.
14. LOVEMAN, Brian; *For la Patria. Politics and the Armed Forces in Latin America*. A Scholarly Resources Inc. Imprint Wilmington, Delaware, 1999.
15. LOVEMAN, Brian; *Historical Foundations of the civilian-military relations in Spanish America*, en *Civil-Military Relations*. Edited by David Pion-Berlin... (2001).
16. LOWENTHAL, Abraham F. y Fitch; Samuel J. (Ed.). *Armies and politics in Latin America*. Revised Edition. Holmes and Meier, New York, London, 1986.
17. MOSKOS, Charles; The emergent military: civil, traditional, or plural? *The pacific sociological review*, Vol. 16, No.2, *Military Sociology* (April, 1973), Págs. 255-280.
18. NUNN, Frederick; *Peace and war in Latin America: changing perspectives on Military-civilian relations*. *Latin America Research Review*, Vol 34, No2, June 2004.
19. O'DONNELL, Guillermo; *Modernization and Military corps: theory, comparisons and the Argentine Case*, en *Armies and Politics in Latin America*, Revised Edition... 1986.
20. PION-BERLIN, David; *Civil-military relations in Latin America*. New analytical perspectives the University of North Carolina Press. Chapel Hill and London, 2001 A.
21. PION-BERLIN, David; *A new civil-military pragmatism in Latin America*, REDES 2003 Academic Papers.
22. PION-BERLIN, David; *Civil-military circumvention. How Argentine State Institutions compensate for a weakened chain in command*, en *Civil-Military Relations*. Edited by David Pion-Berlin... (2001B).
23. PION-BERLIN, David; *Military autonomy and emerging democracies in South America*. *Comparative Politics*, Vol.2 5, No 1, October 1992, Págs. 83-102.
24. SIGMUND, Paul E; *Approaches to the study of the military in Latin America*. *Comparative Politics*, Vol. 26, No. 1, October 1993, 111-112.
25. STEPAN, Alfred. *Rethinking Military Politics. Brazil and the southern cone*. Princeton University Press 1988.
26. STEPAN, Alfred. *The new professionalism of internal warfare and military role expansion*, en Lowenthal y Fitch (Edit). *Armies and Politics*.
27. VAN DOORN. *The soldier and social change*. Sage Publications, Beverly Hills/London, 1975. 🌈





C E E S E D E N

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

# » La Acción Integral: una estrategia para ganar la guerra

*No hay victoria si no existe una relación simbiótica entre la triada Gobierno, Fuerzas Armadas y Pueblo. Una teoría que descarte cualquiera de ellos es irreal e inútil. Aquí se enmarca el concepto de Acción Integral en una estrategia adecuadamente integrada a la totalidad de acciones militares para ganar la guerra.*

**General**  
**MARIO MONTOYA URIBE**

*Comandante Ejército Nacional de Colombia*



## > Concepto teórico de la estrategia.

**CLAWSEVITZ**, afirmaba que la guerra es la continuación de la política por otros medios y que una estrategia militar debe reconocer la naturaleza humana de la guerra suficientemente fría para calcular los efectos de la misma; porque la guerra es más un arte que una ciencia y es imposible definir un manual con principios inflexibles. Ésta es un acto creativo no imitativo, que debe adecuarse a los cambios y a la flexibilidad, **-sin olvidar jamás que el combate armado es solamente un medio para lograr un fin político**. Por tanto no hay victoria si no existe una relación simbiótica entre la triada Gobierno, Fuerzas Armadas y Pueblo. Una teoría que descarte cualquiera de ellos es irreal e inútil. Aquí se enmarca el concepto de Acción Integral en una estrategia adecuadamente integrada a la totalidad de acciones militares para ganar la guerra.

A nivel nacional la Acción Integral, tiene su génesis en el plan laso; una estrategia coordinada de Estado, diseñada en 1964 para alcanzar la pacificación del país. Se retoma legalmente al interior de las directrices presidenciales a la luz de

**No se puede ganar la guerra solamente neutralizando militarmente a los violentos, se necesitan otro tipo de variables colaterales que de no ser oportunamente atendidas pueden llevar a fracasar lo que se logra en el campo de combate.**

la Política de Seguridad Democrática, como un modelo integrador de los diferentes campos del poder nacional. Su propósito es consolidar el territorio recuperado y controlado por la Fuerza Pública a través de la intervención del Estado como un todo sinérgico. En otras palabras y en cuanto a las Fuerzas Militares (FFMM) una vez éstas recuperan y ejercen el control territorial para proteger a la población civil y sus recursos de la amenaza narcoterrorista, emerge la institucionalidad integrada por los diferentes campos de acción: político, económico y social generando así un proceso de consolidación de estos territorios. También, creando condiciones ideales que permitan el desarrollo de los programas de salud, educación, infraestructura económica y de servicios entre otros,

para facilitar el desarrollo económico y la inversión social.

En este marco conceptual se afianza el convencimiento para definir una estrategia tendiente a ganar la guerra que enfrentamos a nombre del pueblo colombiano en términos de Acción Integral, otorgando la real dimensión a la guerra en cada uno de los elementos que la conforman y la direccionan. No se puede ganar la guerra solamente neutralizando militarmente a los violentos, se necesitan otro tipo de variables colaterales que de no ser oportunamente atendidas pueden llevar a fracasar lo que se logra en el campo de combate.

Es claro que el objetivo estratégico definido en el marco del concepto estratégico de las operaciones requiere mantener al orden del día elementos que guíen el direccionamiento estratégico de todo cuanto hacemos para facilitar el logro del propósito final; ganar la guerra para construir la paz, con base en el gran propósito operacional que nos hemos propuesto: **“doblegar la voluntad de lucha**

**de las organizaciones narcoterroristas, acelerar su derrota militar y forzar su desmovilización”,** enfrentando la guerra desde dos ángulos que no se diferencian, por el contrario se complementan: el militar y el político. Porque es claro que nos tocó vivir el final del conflicto **“La hora definitiva, no podemos extender más estos años de dolor, sino definirlos para que llegue la paz infinita para el bien de nuestros compatriotas.”**<sup>1</sup>

La Acción Integral debe estar acompañada de un plan de guerra con **actitud estratégica, a nivel interno, ofensivo, contundente y persistente.** De esta forma continuar destruyendo los centros de gravedad de estas organizaciones y consolidar victorias militares estratégicas, combinadas con acciones de protección y apoyo a la población civil, la infraestructura económica y el control territorial (Acción Integral Coordinada). **Y a nivel externo,** con un **criterio disuasivo, defensivo,** fiel y leal a la tradición de Colombia de asumir una actitud pacífica en sus relaciones con los países vecinos.

Esta actitud estratégica acompaña el **concepto estratégico operacional,** -Un modelo definido

para ganar la guerra, fundamentado en **la eficacia con transparencia;** es decir, **obtener resultados positivos que resistan el análisis crítico** (Plan de Campaña), con estricto acatamiento y respeto por los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Un concepto estratégico definido por **líneas estratégicas;** unas operaciones y unos propósitos, para el alcance del gran objetivo final: **DERROTAR MILITARMENTE LA AMENAZA.** El mismo incluye:

- 1. Operaciones de inteligencia:** orientadas a **ubicar:** secuestrados, cabecillas, estructuras armadas y áreas de acumulación estratégica. Con una inteligencia oportuna, precisa, confiable, con criterios de calidad y excelencia, fundamento para el éxito operacional.
- 2. Operaciones de control militar de área activo:** orientadas a **proteger** a la población civil y los recursos privados y estatales. No basta con mantener el control territorial, sino también la protección de los ciudadanos que habitan nuestro país, para evitar que sean sometidos al secuestro,



<sup>1</sup> Palabras pronunciadas por el señor Presidente de la República en la ceremonia de reconocimiento del mando de la nueva cúpula militar, el día miércoles 16 de agosto de 2006 en la Escuela José María Córdova.

la extorsión, el desplazamiento y otras prácticas criminales que atenten contra su vida y sus derechos, (con un especial énfasis en las áreas rurales).

- 3. Operaciones de destrucción:** dirigidas al rescate de secuestrados, a la **neutralización de** cabecillas, las capturas, el incremento de las desmovilizaciones, la destrucción de la estructura armada de los terroristas y la infraestructura económica, sus áreas de acumulación estratégica y áreas base, evitando a toda costa los desplazamientos geográficos masivos de nuestro pueblo.
- 4. Operaciones de consolidación:** Una vez recuperadas las áreas, éstas se consolidan con operaciones orientadas a **mantener** la presencia del **Estado buscando siempre el apoyo de la población civil y la legitimidad de la fuerza. Objetivo que facilita las tareas eficaces de Acción Integral Coordinada y General. Es una labor de integración y en perfecta sincronía con autoridades nacionales, regionales y locales.**

El centro de gravedad en el desarrollo de la totalidad de operaciones es la legitimidad. Porque las Unidades del Ejército, tienen claro que su razón de ser es la preservación de la vida de nuestro pueblo, obteniendo su respaldo, apoyo, confianza, fe y en especial su respeto (aspecto fundamental de la Acción Integral). No hay ninguna guerra que se gane sin la obtención del apoyo y la confianza de la población civil. Este es el reto del Ejército de los colombianos y lo alcanzaremos porque estamos preparados para ello.

De otra parte es evidente que ante la ofensiva militar, los terroristas intensifican su guerra política, tanto a nivel nacional como internacional, con objetivos claramente definidos y que muchas veces alcanzan gracias a la manipulación tendenciosa que hacen de la opinión nacional y la comunidad internacional a través de la desinformación y la guerra de propaganda.

Esto ha llevado a la institución a prepararse cada vez más para responder y atender en forma efectiva y oportuna las acciones que neutralicen los objetivos de la amenaza que se cierne contra la tranquilidad y

**El centro de gravedad en el desarrollo de la totalidad de operaciones es la legitimidad. Porque las Unidades del Ejército, tienen claro que su razón de ser es la preservación de la vida de nuestro pueblo, obteniendo su respaldo, apoyo, confianza, fe y en especial su respeto (aspecto fundamental de la Acción Integral).**

la paz de los colombianos. En este caso en temas que involucran y comprometen a la totalidad de nuestras tropas: LA ACCIÓN INTEGRAL. Reconociendo que todos los conflictos modernos se conducen haciendo uso efectivo de este concepto.

Se ha entendido que la Acción Integral del Estado es el compendio de factores o elementos articulados y coordinados, para fortalecer las estructuras institucionales del Estado, en procura del bienestar de la colectividad, fundamentado en la legitimidad, legalidad, el respeto a la dignidad humana, la protección y difusión de los Derechos Humanos para todos los ciudadanos.

Por tanto la Acción Integral tiene su origen en la necesidad de contrarrestar conceptos derivados de la Guerra Política (G.P). Es decir de la combinación de las formas de lucha letal y contundente, en la que convergen y estructuran estrategias intangibles y enmascaradas, difusas y ocultas, tendientes a minar la voluntad de lucha del adversario; causarle el mayor daño posible, deslegitimándolo, mediante el máximo empleo de la propaganda, la desinformación y otras acciones de orden político, socioeconómico, religioso, cultural y militar. Aquí se diferencian los dos ángulos que componen la Acción Integral; Acción Integral General y Acción Integral Coordinada.

La primera busca integrar acciones de tipo **ideológico, psicológico, de inteligencia, de masas y organizaciones, estratagemas, informática y ju-**

**rídica-diplomática.** La segunda se relaciona con la **coordinación** de los planes militares con los demás organismos del Estado. En cada una de ellas la Acción Integral tiene amplios campos de acción para responder algunas de estas variables como expone este concepto. Se atienden de igual forma objetivos derivados de la **acción de estratagemas**, evitando que las tropas cometan errores, y caigan en la guerra maestra del engaño. En la **acción de inteligencia** se busca la combinación de la lucha mental y material de masas para convocar, unir, dirigir y buscar que se despierte la conciencia nacional frente a las amenazas que se ciernen contra la institucionalidad, atendiendo con ello otro tipo de acción; **de organizaciones**, tendiente a fortalecer las estructuras fundamentales de las instituciones democráticas en cuanto al recurso humano, los recursos materiales, los objetivos y misiones propuestas. Su cobertura se extiende a las organizaciones privadas con el fin de contrarrestar su permeabilidad a la infiltración y penetración de las organizaciones narcoterroristas.

**La acción ideológica** fuente de la G.P que determina los recursos a emplear, según el adoctrinamiento ideológico, es la guerra de mentalidades. Puede de algún modo, ser descrita como la batalla de la lengua y la pluma. Su objetivo: hacer flaquear la fe del enemigo, destruir su voluntad de lucha y buscar ganarse a las masas. Complementa estos conceptos la **acción de informática**, con el uso planeado del correo electrónico, páginas web y demás sistemas virtuales para difundir comunicados o cualquier otro tipo de propaganda, encaminada a influenciar a los usuarios de las autopistas de información a nivel nacional e internacional. La institución no se encuentra al margen de estos elementos de lucha y ha definido mecanismos y estrategias que permitan contrarrestar en forma adecuada la desinformación de la cual es objeto la opinión nacional e internacional, develando las verdaderas intenciones de los enemigos de la paz y la tranquilidad del país.

De otra parte es obvio que algunas acciones como **la Jurídica**, escapan al rol de la institución y que es el Estado como un ente político a quien le corresponde la creación y fortalecimiento de un marco jurídico que proteja las acciones adelantadas por la

fuerza pública para combatir con eficacia las organizaciones narcoterroristas. Recordemos que este es uno de los pilares exitosos de los terroristas cuando logran enlodar y tendenciosamente fabrican pruebas para desprestigiar a miembros de la fuerza pública, valiéndose de testigos y situaciones falsas que inmodan moral y jurídicamente a la institución.

Pero es obvio que algunas de estas acciones como la **Cívico-Militar**, hacen parte integral de todo cuanto hacemos a favor del pueblo colombiano. En este sentido, las actividades que desarrollan las Unidades Militares están encaminadas a mejorar el nivel de vida y fomentar la integración con la comunidad para apoyar y lograr objetivos militares y psicológicos. Para ello se realizan brigadas y jornadas de: salud, atención en desastres, servicios médicos, básicos y especializados, asesorías, donaciones y otros servicios técnicos. Este conjunto de acciones, se fusionan de tal manera que las actividades de la **acción psicológica** conduzcan a crear en la población civil, en las propias tropas y el enemigo, las actitudes y comportamientos necesarios para la consolidación del sistema democrático.

En este marco teórico la institución está convencida que solamente con una verdadera estrategia de Acción Integral, no solo se facilita el alcance de la victoria, sino que los colombianos podrán gozar de una paz digna, justa y verdadera, que les permita desarrollarse y progresar como seres humanos. De allí que la Acción Integral consista básicamente en la coordinación interna de los campos político, económico y social, las actividades propias y derivadas de la misión constitucional, cuyo único objetivo es

**La institución está convencida que solamente con una verdadera estrategia de Acción Integral, no solo se facilita el alcance de la victoria, sino que los colombianos podrán gozar de una paz digna, justa y verdadera, que les permita desarrollarse y progresar como seres humanos.**

eliminar la voluntad de lucha y la capacidad de daño de los agentes generadores de violencia, con el propósito de contribuir al logro de la paz y devolver la tranquilidad de la población.

Cada uno de estos conceptos se relaciona en forma directa a través de la Acción Integral Coordinada, cuyo objetivo es la coordinación de quienes ejecutan la misión constitucional consagrada en nuestra Carta Magna,<sup>2</sup> con las autoridades nacionales, regionales y locales, líderes comunitarios y los demás organismos de seguridad y control del Estado.

## ➤ Un Direccionamiento para la Acción Integral

Esta concepción ha logrado que se defina un Direccionamiento Estratégico Integral cuya **visión** se ha convertido en el faro y el mapa estratégico de ruta de todo cuanto desarrollamos en este sentido: derrotar al enemigo y obtener el respaldo de la población civil como base de su legitimidad. A través de una estructura proactiva, eficaz, altamente profesional, capaz de mantener la moral de las tropas, de disuadir al enemigo y obtener el respaldo de la población como base de nuestra legitimidad.

Visión, unida a premisas fundamentales sin las cuales obtener los objetivos que perseguimos es imposible: alta calidad personal y profesional de las tropas, enmarcada en una excelente formación, capacitación individual, las actuaciones propias y colectivas siempre bajo el imperio de los principios y valores institucionales.<sup>3</sup> Es decir un comportamiento ético que resiste el análisis crítico ante cualquier observador objetivo. Excelentes relaciones con las instituciones y funcionarios, ante la inmensa necesidad de trabajar en forma conjunta en bien de la seguridad, de la población y el desarrollo de los valores patrios, acompañado del compromiso y consagración irrestricta con el respeto y preservación de los Derechos

Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, considerados hoy como factor multiplicador del poder de combate. Finalmente, el profesionalismo, el liderazgo en cada uno de los niveles, responsable directo de la legitimidad que nos otorga el pueblo colombiano.

Lo anterior se encuentra enmarcado **en el fortalecimiento permanente de la legitimidad** como centro de gravedad en el cumplimiento de la misión que el pueblo soberano nos asigna, es decir, una legitimidad que es fácil de entender si la conceptualizamos dentro del esquema de la autoridad. Es ésta la base del poder, un poder otorgado netamente por el pueblo soberano y reconocido como justo, ordenado por la Ley, que exprese la voluntad general. Por tanto, los conceptos de Weber son aquí las bases de esa legitimidad.<sup>4</sup>



<sup>2</sup> La Constitución Nacional establece en su artículo 217, que la nación tendrá para su defensa unas FF.MM permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

<sup>3</sup> Son principios institucionales: Respeto a la Constitución y la Ley, Competencia, Honor Militar, Ética y Compromiso. Son valores institucionales: Honestidad, Lealtad, Respeto, Valor, Prudencia, Persistencia.

<sup>4</sup> El sociólogo Weber establece la legitimidad como un concepto netamente derivado de la creencia, bondad en el poder por parte de los ciudadanos, reclamación desde el poder político, militar y religioso, la promesa en un futuro mejor.

Para el Ejército de los colombianos, la legitimidad se deriva del poder que nos otorga el pueblo, binomio indisoluble del Ejército, a través de manifestaciones de acuerdo con lo que hacemos, para de esta forma ser reconocidos por todos los miembros de la sociedad como los representantes legítimos de sus derechos y libertades. Es el otorgamiento del consentimiento.

## > Definición del concepto estratégico para la Acción Integral

Entendida la Acción Integral como una estrategia que adelanta acciones para enfrentar y contrarrestar la G.P del enemigo, se define como el conjunto de acciones y actividades que no solo se orientan al sistema integral de operaciones de información, sino las que se realizan en los demás campos del poder nacional. Siempre orientadas al cumplimiento del objetivo final, profundizando las relaciones con la comunidad y las autoridades jalonadas por una contribución rápida y eficaz al éxito de las operaciones militares para brindar seguridad a la totalidad de los colombianos.

Este concepto busca el fortalecimiento institucional que origine apoyo y credibilidad, el afianzamiento del compromiso con la misión constitucional, la identidad, la pertenencia, la constancia y la contundencia en todo cuanto hacemos; porque contamos con el suficiente liderazgo, el buen ejemplo, la comunicación y el diálogo interno y externo.

No hay otro esquema que no sea favorecer la creación de un ambiente de seguridad y confianza, ayudando y protegiendo a la población, sus derechos fundamentales, sus recursos, medios de producción, para devolver la confianza en el Estado. Porque apoyamos la solución de problemas que permitan mejorar la calidad de vida de la población en coordinación con las autoridades y la sociedad, uniendo esfuerzos con otros organismos.

Ello implica, como una conducta retributiva la promoción del compromiso de la población civil para rechazar los agentes generadores de violencia, el conocimiento externo de la verdadera naturaleza de la guerra que enfrentamos y un entendimiento a nivel internacional. No existen causas suficientes que justifiquen optar por la solución de conflictos a través de las armas en una democracia activa, pluralista y participativa. 🇨🇴



# ► Acción integral, hacia una doctrina unificada

*En este artículo se describe cuál ha sido el proceso de implementación y la evolución de la Acción Integral como una doctrina eminentemente nacional. Se analizan los aportes y las inconsistencias dadas como consecuencia de la mezcla de diferentes teorías foráneas complementarias a la Cooperación Cívico-Militar de iniciativa colombiana concebida bajo el gobierno del General Rojas Pinilla cuya resultante fue la generación de un concepto estratégico útil a la política nacional. Se toman como referencia los siguientes autores y/o escenarios doctrinarios y su influencia en la nueva doctrina nacional: Clawsewitz y su triada de integración (Gobierno-Fuerzas Militares-Población). Las Operaciones Sicológicas en el marco de la guerra fría. La teoría de la Guerra Política estructurada para la retoma de la China continental por parte de los antiguos nacionalistas. El documento concluye, dando crédito a la implementación de herramientas conjuntas del Estado y sus implicaciones metodológicas para un planeamiento estratégico y eficaz en la lucha contra las Organizaciones al Margen de la Ley. El artículo da mérito al trabajo de investigación que realiza actualmente la Escuela Superior de Guerra con el propósito de unificar criterios en torno a un solo concepto de la Acción Integral, mediante la consolidación de un manual que emita las guías para su implementación en las FF.MM.*

**Teniente Coronel (r)  
JESÚS ALBERTO RUIZ  
MORA**

*Ejército Nacional. Profesional en Ciencias Militares. Especialista en Gerencia. Catedrático e Investigador en el campo de la Acción Integral. Jefe de Estudios y fundador de la Escuela de Relaciones Civiles y Militares. Director del programa de Acción Integral en la Escuela Superior de Guerra y alumno de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacional.*





La Acción Integral cobró vida en los estrados de la cátedra militar en Colombia, inicialmente como un término innovador para bautizar la teoría que había venido gestándose, alrededor de experiencias obtenidas especialmente por el Ejército Nacional en la combinación de la Acción Civil- Militar, con doctrinas como las Operaciones Sicológicas (OPSIC) y la Guerra Política (G.P). Posteriormente, dado el gran apoyo que suministraba a la consolidación de las operaciones militares, el término Acción Integral fue evolucionando hasta convertirse en un concepto estratégico, de reconocido valor en ese sentido a nivel nacional y militar.

Visto desde lo meramente semántico, el término expresa la unión de dos palabras que refieren actividad y complemento; por un lado la (Acción) implica dinámica, actitud proactiva y movimiento constante, de otro lado lo (Integral) es la amalgama de un todo, cuyo fundamento es la unidad - acción.

Sin embargo, este compuesto semántico de dos palabras (Acción Integral), se adoptó en el léxico militar colombiano, como el nombre apropiado para bautizar la estrategia eficaz con la que el Estado debe enfrentar las amenazas a su seguridad, empleando de manera integral los campos del poder para hacer frente a las alteraciones del orden interno. Una de las perturbaciones que más ha desestabilizado al estado de derecho durante casi cinco décadas es la amenaza terrorista interna, debido a este tipo de agresión, la Acción Integral se orientó en cada momento hacia la seguridad interior, dejando un poco

**El compuesto semántico de dos palabras (Acción Integral), se adoptó en el léxico militar colombiano, como el nombre apropiado para bautizar la estrategia eficaz con la que el Estado debe enfrentar las amenazas a su seguridad, empleando de manera integral los campos del poder para hacer frente a las alteraciones del orden interno.**

de lado la seguridad exterior a la cual debe prestársele la atención necesaria para la preservación de la soberanía según se plantea en la Política de Defensa y Seguridad Democrática “La naturaleza de las amenazas que aquejan a la nación, en particular el terrorismo y el negocio de las drogas ilícitas, llevó a que en el caso colombiano, al igual que en el de muchos otros países que hoy enfrentan este tipo de amenazas, se desdibujaran los límites entre la seguridad interior y la defensa nacional.”<sup>1</sup>

El fortalecimiento de las Organizaciones Armadas Ilegales (OAI) a medida que fue pasando el tiempo, el aumento de sus capacidades en los aspectos político y militar, así como la no visualización de una solución pronta y adecuada a esa

problemática por parte del poder estatal, terminaron involucrando de un lado a las Fuerzas Militares (FF.MM) (que son de estructura regular), en la ejecución de misiones (de tipo irregular) y del otro, en la realización de tareas de desarrollo social en zonas de alto impacto operacional, cuya responsabilidad es propia del ámbito político.

La idea de aportar al desarrollo de regiones aisladas mediante trabajos de Cooperación Civil-Militar además ganar el afecto de la población, contribuía

<sup>1</sup> Presidencia de la República; Política de Defensa y Seguridad Democrática, Pág. 20.

también a dejar sin sustento el engañoso discurso revolucionario esgrimido por las OAI para consolidar lo que denominan el poder popular.

Todas las acciones realizadas en materia de integración con la población para contribuir a su bienestar, fueron meramente una iniciativa militar con el fin de proporcionar un equilibrio estratégico en la conducción de la confrontación, pues el Estado respondió a la agresión únicamente desde el punto de vista de la acción militar. Era apenas lógico, que los conductores militares, concededores de la naturaleza política de la guerra, esperaran que los directores políticos aportaran las herramientas suficientes y adecuadas para la obtención de la victoria, tal como lo pregona la doctrina universal; sin embargo, la triada que plantea Clausewitz como elemento fundamental para ganar la contienda, la cual radica en la integración (Gobierno - FF.MM – Pueblo), no era ni siquiera una incipiente estructura. Cada uno de estos tres elementos actuaba de una manera descoordinada e independiente por lo cual era además de previsible, lógico, que no se llegara a la obtención de ningún resultado favorable en la lucha del Estado contra la insurgencia.

Durante los últimos 15 años La Acción Integral ha tenido una evolución, pasando de un simple término como se citó anteriormente a un concepto metodológico útil para el planeamiento estratégico, no solo en el campo militar sino también político, económico y social. Sin embargo, dada su importancia y el auge dentro del ámbito operacional, a la Acción Integral se le propinó tan alto grado de atención que de manera inadvertida absorbió sus áreas afines como la Acción Sicológica y la Cooperación Civil-Militar, convirtiéndose en un solo concepto.

La Acción Integral aglutinó las teorías análogas y aisló conceptos como las OPSIC y los Asuntos Civiles. Si bien es cierto que no es adecuado adoptarlos como doctrina nacional, pues no encajan dentro del ámbito irregular porque hacen parte de una doctrina universal, éstos sí deben seguir vigentes para el empleo en una confrontación convencional.

**Durante los últimos 15 años La Acción Integral ha tenido una evolución, pasando de un simple término a un concepto metodológico útil para el planeamiento estratégico, no solo en el campo militar sino también político, económico y social.**



Dentro de su ciclo evolutivo, la Acción Integral se apoyó en la teoría de la Cooperación Civil-Militar, más conocida en los sectores gubernamentales y sociales como las Jornadas de Acción Cívico-Militar, cuyo propósito ha sido el de contribuir a elevar el nivel de vida de la comunidad, obtener el respaldo de la población a las FF.MM, generar rechazo por parte de la población a las organizaciones terroristas y facilitar el éxito de las operaciones militares. Ello, con el objeto de desequilibrar el centro de gravedad de las OAI, que tienen como propósito la toma del poder por la fuerza mediante el apoyo popular.

Es así como la teoría de la Cooperación Civil-Militar de iniciativa colombiana, concebida bajo el

Gobierno del General Rojas Pinilla, se complementó con doctrinas extranjeras como las “**Operaciones Sicológicas y la Guerra Política**”, que hicieron aportes importantes en el fortalecimiento de la acción operacional de las FF.MM. Estas doctrinas tienen como elemento común una marcada interacción entre las Fuerzas Militares, el Gobierno y la Población; sin embargo, pensar en la adopción de estos modelos foráneos como doctrina propia, además de impropio, es inadecuado, si se tiene en cuenta que uno de los requisitos que debe reunir nuestra doctrina nacional es que sea, según lo plantea el manual de Seguridad y Defensa Nacional “...Verdaderamente nacional, esto es, consultar las realidades del propio país y no ser copia textual o adaptación inadecuada de doctrinas foráneas, a las cuales solo puede concedérseles un valor meramente teórico.”<sup>2</sup>

Las OPSIC fueron la doctrina americana por excelencia desarrollada para interactuar en el marco de la Guerra Fría, una guerra eminentemente de naturaleza psicológica y política del espectro global. Este concepto se enquistó en la cultura de las FF.MM de Colombia, pero con ciertas dificultades que generaron bastantes inconsistencias y confusión en su aplicación. Apenas lógico, pues si analizamos la estructura de la doctrina de (PSYOP) sigla empleada por los americanos, ésta, fue planeada para hipotéticos espacios geoestratégicos como teatros de guerra continentales o naciones ocupadas o amigas de los EE.UU, lo cual implicaba un alto grado de compromiso del poder nacional y por ende un nivel de dirección cuya responsabilidad estaba en cabeza del ejecutivo nacional.

Por otra parte, la G.P fue la estrategia concebida por los nacionalistas para la retoma de la China continental, después de haber sido derrotados por los comunistas en el marco de la guerra civil del 46-49. Esta estrategia según el Colegio de Guerra Política de Fu Shing Kang (Taiwán), fundado por Chiang Kai Shek principal antagonista de Mao, desenmascaró la estrategia de la Guerra Popular Prolongada planeada por Mao Tse Tung.

A pesar de las características descritas anteriormente sobre el ámbito de acción de estas doctrinas foráneas, en algún momento sus modelos fueron acomodados análogamente a la doctrina militar colombiana para enfrentar el conflicto interno, que en sus inicios mantuvo una característica psicológica y política similar a la de la Guerra Fría (URSS vs USA) y la guerra civil en China (Comunistas vs Nacionalistas). Sin embargo el desarrollo del conflicto colombiano, se dio en dimensiones extremas y en condiciones completamente diferentes, además de terminar convertido en una incuestionable arremetida terrorista contra la población por parte de las ahora organizaciones narcoterroristas.

Según la doctrina norteamericana, las OPSIC se llevan a cabo en tres niveles: estratégico, táctico y de consolidación, por tanto su planeamiento, dirección y conducción comprometen desde “...Las fuentes más importantes de la política nacional, cuyas proclamas guían el programa de Operaciones Sicológicas”.<sup>3</sup> hasta los componentes táctico-militares. Sin embargo, la aplicación de ese modelo doctrinario al tipo de confrontación que se libraba en Colombia, aun cuando aportó muchos beneficios para el desarrollo de las operaciones militares, era lógico que no produjera la misma eficacia que en el caso de los EE.UU, pues en nuestro país, nunca se contó con la interacción de los demás campos del poder y su planeación no estuvo integrada a la política estratégica nacional. Por tanto los resultados de las OPSIC solo sirvieron para minimizar de una manera muy leve los impactos colaterales de las operaciones militares y no generaban los resultados esperados en la definición del conflicto a favor del Estado.

En el caso colombiano, las OPSIC solo se acomodaron dentro del factor operacional militar, pues en ningún momento la política nacional en nuestro país asumió el manejo estratégico de las mismas, quedando su doctrina para aplicar únicamente en el marco de la estrategia Militar General.

Dadas las circunstancias anteriormente citadas, las OPSIC se emplearon como factor complementario

2 Comando General Fuerzas Militares; Manual de Seguridad y Defensa Nacional 3-43, 1ª. edición 1996, Pág. 12.

3 Cuartel General del Ministerio del Ejército, Reglamento de Servicio No 33-5, Washington, D.C., 12 de agosto de 1965. Pág. 81

del éxito operacional y para su ejecución se estructuraron tres líneas de aplicación: la Acción Sicológica, los Asuntos Civiles y la Cooperación Civil-Militar. Gracias a ello las operaciones militares se tornaron más dinámicas y generaron resultados más sinérgicos, no solo desde el punto de vista del control militar del territorio, también en la recuperación social y económica de zonas donde la presencia de agentes generadores de violencia es de alto impacto.

Vale la pena mencionar los casos de San Vicente y El Carmen de Chucurí en Santander, municipios donde en un momento crucial, a inicios de la década de los ochenta por primera vez una población en abierto acto de resistencia civil liderada por el Ejército, se reveló contra el ELN. De esta forma manifestando su apoyo incondicional a la Fuerza Pública e iniciando una etapa de recuperación militar mediante el trabajo de las OPSIC. Posteriormente se comienza un proceso de consolidación apoyado por el Gobierno. Hoy es una región ejemplar, pues la voluntad y la credibilidad en las instituciones por parte de sus nobles habitantes, los mantiene aislados del asedio de organizaciones terroristas.

La doctrina del colegio de Guerra Política de Taiwán también hace un buen aporte a la estrategia de Acción Integral, que inicialmente fue asumida como concepto de G.P acorde con la situación nacional, es decir simplemente a la teoría China nacionalista. Posteriormente se le cambió la denominación de G.P por Acción Integral y a los componentes de la G. P. se les sustituyó la denominación de guerras por acciones como lo veremos más adelante. Los chinos nacionalistas estructuraron la G.P en seis componen-

**Las OPSIC se emplearon como factor complementario del éxito operacional y para su ejecución se estructuraron tres líneas de aplicación: la Acción Sicológica, los Asuntos Civiles y la Cooperación Civil-Militar.**

tes que interactúan como un sistema de engranaje, asumiendo la concepción suntuuniana cuyo planteamiento sostiene que el 70% del esfuerzo en la confrontación debe hacerse en el campo político, mientras que el 30% restante debe conducirse en acción armada. A esto Chiang Kai Shek, agrega que el esfuerzo político debe orientarse hacia la retaguardia del enemigo y el esfuerzo militar hacia su frente.

A cada uno de los componentes de la G.P les fue endilgada la denominación de guerra, por eso encontramos que ésta se compone de seis tipos a saber: guerra ideológica, guerra de inteligencia, guerra sicológica, guerra de masas, guerra de organizaciones y guerra de estratagemas. La dinámica en la estrategia de la G.P se da, empleando la guerra de organizaciones como fortaleza estructural, la acción armada como aplicación de un distractor permanente a los verdaderos objetivos y el desarrollo de la guerra sicológica para ganar el apoyo popular. Sin embargo, la eficacia en los resultados se obtiene mediante la articulación de sus seis componentes, cuya actividad no es otra que la fundamentación teórica del marxismo, la combinación de las diferentes formas de lucha.

La teoría de Fu Shing Kang cautivó a la academia militar colombiana, a tal punto de ser asumida como cátedra en los programas de formación y capacitación de los cuadros de mando; el estudio y análisis del concepto chino nacionalista de la G.P, fue develando analogías en el caso de la situación colombiana, llegando a acomodar los seis componentes como estrategia para la lucha contra las OAI. Inicialmente se adopta con el mismo nombre de "Guerra Política", pero debido a la connotación que esto podría generar dada su aplicación dentro de la estrategia militar, se sustituyó por el término Acción Integral.

A partir de ese momento empieza a gestarse un enfoque estratégico diferente, fundamentado en una nueva corriente de pensamiento militar producto de la mezcla de teorías nacionales como la Cooperación Civil-Militar con doctrinas foráneas como las OPSIC y la G.P. Es así como se introducen en los planes de operaciones sicológicas, tareas inherentes no solo complementarias a la acción social, sino también ati-

nentes a los componentes de la G.P como por ejemplo: atacar la guerra de masas mediante un contacto permanente y control más efectivo de la población; minimizar la guerra ideológica y psicológica realizando campañas agresivas de sensibilización dirigidas hacia los tres blancos: población, enemigo y propias tropas; desestabilizar la guerra de organizaciones aplicando estrategias para acercar a los diferentes estamentos de la nación y a las FF.MM; limitar la guerra de estratagemas mediante la implementación de estrategias en los campos jurídico, político y diplomático; por último neutralizar la guerra de inteligencia aumentando las medidas de protección de la información.

## ➤ Hacia una doctrina unificada

La Acción Integral se convirtió en un concepto de útil empleo estratégico para la política nacional, en la medida que las experiencias adquiridas por el Ejército gestor de este concepto fueron traspasando las barreras institucionales, llegando inicialmente a posicionarse en otras Fuerzas como la Armada, la Fuerza Aérea y la Policía, inclusive en diferentes fuerzas del continente, dado el intercambio académico con la Escuela Superior de Guerra y la Escuela de Relaciones Civiles y Militares. Posteriormente en el seno del Gobierno nacional con la activación del Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia (CCAI) cuya creación es producto de varias iniciativas y una de ellas fue una propuesta hecha en una apreciación político-estratégica nacional presentada por el curso CAEM-CIDENAL 2003 de la Escuela Superior de Guerra como “Estrategia de Acción Integral Coordinada”.

El complemento al concepto de Acción Integral como estrategia eficaz para ganar la guerra, lo ha facilitado el Gobierno nacional mediante la aplicación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática. El (CCAI) ha implementado una herramienta altamente sinérgica denominada proceso de coordinación interagencial cuya teoría es modelo internacional en la actualidad y ha integrado de una forma sinérgica

**La Acción Integral se convirtió en un concepto de útil empleo estratégico para la política nacional, en la medida que las experiencias adquiridas por el Ejército gestor de este concepto fueron traspasando las barreras institucionales.**

a diferentes entidades, organizaciones y estamentos que tienen responsabilidad en la protección de los ciudadanos.

La Acción Integral es inherente a la eficacia de la seguridad y defensa nacional. Si revisamos el Manual FF. MM 3-43, encontramos que una de las condiciones para que ello sea eficaz es que: “...Debe ser integral, es decir, ser el producto de la convergencia de esfuerzos en todos los campos del poder hacia el logro de sus objetivos... y por otro lado... Ser armónicamente desarrollada, lo cual se logra mediante la adecuada distribución de los medios constitutivos del poder nacional entre sus distintos campos de acción...”<sup>4</sup>

La Política de Defensa y Seguridad Democrática, ha establecido unos principios guías y unas políticas para que servidores del Estado, miembros de la Fuerza Pública y ciudadanos las conozcan y participen en ella. De esta manera suministra una plataforma de lanzamiento a una nueva corriente de pensamiento estratégico para la conducción de procesos de desarrollo con criterio de seguridad. A pesar de los beneficios que proporciona la aplicación de esta teoría en la neutralización de las amenazas, existe una gran debilidad y es que no hay identidad de criterios respecto a una doctrina unificada generándose con ello confusión, inconsistencias y traumatismos en la aplicación de las experiencias anteriormente referenciadas, además no existe un manual que reglamente normas y procedimientos en esa materia.

<sup>4</sup> Comando General Fuerzas Militares; Manual de Seguridad y Defensa Nacional Reservado 3-43, primera edición 1996, Pág. 28-29.

La Escuela Superior de Guerra como primer centro de capacitación en estrategia para las FF.MM, conciente de su compromiso con la academia mediante la generación de doctrina y dada la necesidad de fortalecer la Acción Integral y llevarla mas allá de un concepto estratégico a una doctrina útil, ha iniciado un proceso de investigación con el fin de recopilar experiencias obtenidas por las FF.MM en la recuperación de zonas. El Ejército nacional durante casi cinco décadas, ha desarrollado trabajos exitosos en el campo de las relaciones Civiles-Militares para zonas donde la acción de agentes generadores de violencia es de alto impacto.

Para la realización de este trabajo la Escuela de Guerra se ha propuesto unos objetivos que permitirán unificar criterios en torno a un solo concepto, pues si bien la Acción Integral es ya un concepto reconocido en el campo estratégico nacional y militar, es hora de contar con el manual que emita las correspondientes guías para su aplicación. La característica fundamental del trabajo investigativo, es la de activar una doctrina con los siguientes criterios:

**1. Una doctrina verdaderamente nacional,** esto es: “consultar las realidades del propio país y no ser copia textual o adaptación inadecuada de doctrinas foráneas.”<sup>5</sup>

**2. Una doctrina con estructura jerárquica.** Significa establecer niveles para la Acción Integral, acordes a los niveles de la estrategia (Nacional, Militar-General y Militar-Operativa).


**3. Una doctrina unificada en criterios,** es decir concentrar los diversos conceptos que se han generado sobre la Acción Integral como resultado de la recopilación de experiencias y para plantear una sola definición, establecer funciones, capacidades y propósitos,

**4. Una doctrina conjunta para las FF.MM.** Desarrollar un plan curricular para la formación y capacitación del personal de las FF.MM desde los

**Una doctrina con estructura jerárquica significa establecer niveles para la Acción Integral, acordes a los niveles de la estrategia (Nacional, Militar-General y Militar-Operativa).**

niveles básicos de formación, hasta los más altos de capacitación.

**5. Una doctrina que genere identidad a nivel gubernamental y población.** Los postulados de la doctrina deben ser amplios, esto quiere decir que no sean solamente aplicables por parte de las FF.MM, sino que generen interacción e identidad con otras autoridades, organizaciones, entidades, comunidades y las denominadas fuerzas vivas de la nación. Deben ser flexibles, es decir que no obedezcan a parámetros estrictos, de tal forma que se acomoden fácilmente a circunstancias y situaciones reales de la sociedad.

**6. Una doctrina interactiva.** Que cumpla cuatro funciones interactivas: 1. Integradora, 2. Ágil, 3. Sinérgica, 4. Dinámica. La Acción Integral no pretende reinventar el Estado, La Acción Integral es el elemento que dinamiza el engranaje conformado por los campos de la Acción Nacional (Político, Económico, Social y Militar).

<sup>5</sup> Comando General Fuerzas Militares; Manual de Seguridad y Defensa Nacional Reservado 3-43, 1ra edición 1996, Pág. 12.

# ► La coordinación interagencial: el arma secreta de la Seguridad Democrática

*Los Estados recurren a la coordinación interagencial cuando enfrentan situaciones complejas como garantizar la legitimidad estatal en territorios recuperados militarmente. En el momento que dos o más entidades deciden cooperar, deben establecer mecanismos para la coordinación de sus acciones y relacionar los esfuerzos individuales con objetivos comunes.*

Doctor  
**DIEGO ANDRÉS MOLANO APONTE**

*Director de Programas Presidenciales de Acción Social de la Presidencia.*

Doctor  
**JUAN PABLO FRANCO**

*Asesor del Centro de Coordinación de Acción Social de la Presidencia.*



**PALABRAS CLAVE:**

*Coordinación Interagencial, Seguridad Democrática, Centro de Coordinación de Acción Integral CCAI, Cívico-Militar, Gobernabilidad, Confianza, Legitimidad, Colombia.*

*Este artículo (i) presenta una aproximación inicial a la teoría de coordinación interagencial y describe algunas experiencias internacionales y nacionales; (ii) define el fundamento legal y de política del trabajo Cívico-Militar coordinado en Colombia; (iii) presenta el trabajo para la recuperación social que realiza el Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República - CCAI-, mostrando algunos avances en esta tarea; y (iv) finaliza concluyendo que la seguridad e inversión social no son excluyentes y deben ir de la mano, y es necesario consolidar y asegurar la sostenibilidad de la labor realizada.*

En la historia reciente de Colombia, las experiencias de recuperación del territorio nacional y fortalecimiento de la presencia institucional no han sido exitosas, en gran medida, por la falta de coordinación en la implementación de acciones integrales por parte de las autoridades civiles y militares. Como consecuencia de esta situación, los esfuerzos de la acción militar y civil no produjeron cambios positivos que duraran en el tiempo y dio lugar a la recuperación de estos territorios por parte de los grupos terroristas y la delincuencia.

**El gobierno Uribe ha definido como prioridad el establecimiento de instancias de coordinación interagencial para complementar la Política de Seguridad Democrática con acciones para fortalecer la gobernabilidad, legitimidad y confianza de los ciudadanos en el Estado, en el marco de la recuperación social del territorio.**

Para garantizar la legitimidad estatal en los territorios recuperados, en el momento que dos o más entidades deciden cooperar, deben establecer mecanismos para la coordinación de sus acciones y relacionar los esfuerzos individuales con objetivos comunes. Es en este momento cuando el Estado recurre a la coordinación interagencial para la toma de decisiones de inversión y gestión pública. El gobierno Uribe ha definido como prioridad el establecimiento de instancias de coordinación interagencial para complementar la Política de Seguridad Democrática con acciones para fortalecer la gobernabilidad, legitimidad y confianza de los ciudadanos en el Estado, en el marco de la recuperación social y económica del territorio. Los avances de esta iniciativa que cuenta con el concurso de

todas las entidades del Estado, han sido significativos; sin embargo, todavía falta mucho por hacer para consolidar la labor realizada y asegurar su sostenibilidad en el tiempo.

## > Teoría general y experiencias de Coordinación Interagencial

La coordinación interinstitucional o interagencial se entiende como un proceso mediante el cual se concerta y se sincronizan medios y esfuerzos de dos o varias instituciones o agencias que buscan generar valor en la gestión pública, para lograr objetivos definidos. Se logra a partir de los siguientes procesos: informar, consul-



tar, programar en paralelo y actuar en conjunto. La coordinación pretende maximizar la cooperación y coexistencia de los actores minimizando la competencia y conflicto para el cumplimiento del objetivo común con recursos limitados.

Los principales recursos<sup>1</sup> que se negocian en el proceso de coordinación interagencial, de acuerdo con Bardach, son (i) dominio (*turf*), ya sea sobre problemas, oportunidades o acciones sobre las cuales una entidad tiene una autoridad legítima, (ii) autonomía o la libertad, total o restringida, para tomar decisiones y actuar sin depender de las demás entidades, (iii) capital financiero para la implementación de las políticas y programas, (iv) capital humano, tanto la calidad como cantidad incluyendo características intangibles como la experiencia, conocimiento, compromiso, creatividad, entre otros; (v) posicionamiento político que comúnmente es definido por la comunidad política y sus líderes; e (vi) información, no sólo aquella que es necesaria para la toma de decisiones de gobierno sino para la acción política.

Las estructuras que se forman para la coordinación interagencial, como cualquier organización deben tener una visión, misión y objetivos definidos. Sin embargo, estas estructuras enfrentan el reto de “guiar” (*steering*) y “remar” (*rowing*) simultáneamente, de acuerdo con los términos usados por Osborne y Gaebler<sup>2</sup> para referirse a la definición de políticas y la implementación de las mismas, respectivamente. De esta manera, la coordinación interagencial no es sólo un proceso técnico sino un proceso político con dos niveles: el primero relacionado con la definición de directrices que guíen la acción interagencial y un segundo nivel relacionado con la implementación de las políticas. El principal reto surge en la medida que quienes guían también reman y si a algunos participantes nos les gustan las directrices definidas, pueden dejar de cooperar.

Un aspecto clave para el éxito de la coordinación es el establecimiento de una cultura interagencial con sus propios valores, metas, políticas, procedimientos, liderazgo y procesos de toma de decisiones para facilitar la cooperación y coordinación. Existen cuatro factores estratégicos que dificultan el establecimiento de esta cultura. Primero, la existencia de una política de coordinación definida y conocida por todas las entidades. Segundo, la existencia de una autoridad independiente responsable del desarrollo y capacitación de funcionarios en esta política. Tercero, la existencia de diferencias entre las entidades en su estructura regional para la ejecución de sus políticas y programas. Cuarto, las políticas de gestión del talento humano pretenden que los funcionarios se dediquen a su propia entidad, sin considerar la

**Las estructuras que se forman para la coordinación interagencial, como cualquier organización deben tener una visión, misión y objetivos definidos.**

comunidad interagencial. Sólo con una cultura interagencial fuerte, los individuos de una organización interagencial cooperarán para el cumplimiento de los objetivos comunes, aún si estos no coinciden plenamente con los de su entidad.<sup>3</sup>

La coordinación interagencial se torna más compleja en el momento en que se coordinan entidades civiles y militares. Este tipo de organizaciones interagenciales en ocasiones poseen procesos, actores y estructuras que acentúan los conflictos entre la burocracia civil y la cadena de mando militar, dos formas de administración con diferencias radicales en los procesos de toma de decisiones. Es importante vincular permanentemente a los militares en los procesos interagenciales para hacerlos más efectivos y tener siempre en cuenta su punto de vista conociendo

1 BARDACH, Eugene; *Getting agencies to work together: the practice and theory of managerial craftsmanship*; Brookings Institute; 1998; Pág. 164-199.

2 OSBORNE, David y GAEBLER, Ted; *Reinventing Government; how entrepreneurial spirit is transforming the public sector*; Addison – Wesley; 1992.

3 DESAI, Sunil B.; *Solving the interagency puzzle*; [http://www.policyreview.org/feb05/desai\\_print.html](http://www.policyreview.org/feb05/desai_print.html). Febrero 2005.

do sus capacidades y las limitaciones en el uso de la fuerza, logrando superar los prejuicios existentes entre civiles y militares.<sup>4</sup>

Las organizaciones interagenciales pueden tener dos tipos de estructura: jerárquica o red. Cada uno de estos tipos tiene sus ventajas y desventajas y ninguno es mejor que el otro *per se*, aunque son más útiles en ciertas circunstancias.<sup>5</sup> Una estructura jerárquica se caracteriza por su rapidez en la toma e implementación de decisiones gracias a la concentración de autoridad y es más útil para el manejo de crisis que requieren de decisiones rápidas. Una red tiene mayor capacidad de adaptación y es más útil para acciones de mediano y largo plazo en las que se requiere debate y consenso para la planeación y acción.

Las jerarquías favorecen la coordinación vertical a través de órdenes, supervisión, políticas, normas, planificación y sistemas de control. Las redes favorecen la coordinación lateral mediante reuniones, comités y puestos de coordinación. Esta última se produce cuando personas de un mismo nivel se comunican directamente a través de reuniones formales e informales para el desarrollo de planes, solución de problemas y toma de decisiones; o la agrupación en equipos de trabajo para enfrentar oportunidades o problemas nuevos que requieran de expertos en ciertas especialidades.<sup>6</sup>

A nivel internacional, en la lucha contra el terrorismo o la insurgencia han existido experiencias de coordinación interagencial relevantes. En Perú, durante el gobierno de Fujimori se implementó el Fondo de Cooperación y Desarrollo Social FONCODES que se diseñó como respuesta a la cantidad de agencias gubernamentales que no ofrecían respuesta eficiente a las necesidades de la población, y competían con programas de desarrollo de la Presidencia del Perú. El objetivo principal de este Fondo era eliminar la estructura de base de Sendero Luminoso



involucrando a la población organizada, en su mayoría por su propia iniciativa, en las Rondas Campesinas que llegaron a agrupar 25 mil personas. La población estaba dispuesta a desarrollar estas acciones y asumir esta responsabilidad por estar totalmente involucradas en su desarrollo.

En Nepal se cometió el error de confundir los medios con el fin. Siguiendo la experiencia de los británicos en Malasia, se creó el Programa Integral de Seguridad y Desarrollo que coordinó acciones importantes en infraestructura de vías, suministro de agua, educación y salud pero ninguna relacionada con la generación de oportunidades y la provisión de justicia. Se dejó a un lado otra dimensión de la pobreza que considera la falta de oportunidades y de justicia como una privación tan grave como la falta de un ingreso mínimo.

En Brasil, el Programa Brasil en Acción<sup>7</sup> definió ejes de integración y desarrollo a través del país, en los que se adelantaron simultáneamente proyectos de infraestructura estratégicos incluidos en el Plan Plurianual de Inversiones, y programas de salud, sa-

4 RAACH, George T. y KASS, Ilana; National power and the interagency process; Joint Force Quarterly; Verano 2005.

5 TUCKER, David; RMA and the Interagency: Knowledge and Speed vs. Ignorance and Sloth; Parameters, Otoño 2000, pp. 66-76.

6 MORGAN, Gareth; Imágenes de la Organización; México; Alfaomega; 1995.

7 BRASIL EM AÇÃO, Resultados no Primeiro Ano; www.planalto.gov.br/publi\_04/COLECAO/BRACAO

neamiento básico, producción de alimentos, vivienda y empleo. Este programa combinó un enfoque gerencial con la definición de metas para la gestión de resultados, la reducción de costos a través de la participación de inversión privada y la identificación de proyectos de movilización social. Al mismo tiempo fomentó un cambio en la administración pública con la coordinación e integración de autoridades del sector financiero, petrolero, energético, salud, educación, vivienda, entre otros, con el objetivo de tener una moneda estable, combatir el déficit fiscal y, sobretodo, la corrupción, para construir una política nacional de desarrollo regional basada en la participación ciudadana. Una crítica a este programa fue concebir la integración únicamente como la inserción de ciertos sectores productivos de una región excluyendo sectores tradicionales fragmentando la sociedad.<sup>8</sup>

Además, existen las experiencias de las Fuerzas Militares de Estados Unidos, a través de sus organizaciones de Asuntos Civiles, y de Europa, a través de sus organizaciones de Coordinación Cívico – Militar (CIMIC por sus siglas en inglés) durante la guerra y reconstrucción de Irak, que más allá de coordinar diferentes agencias de un gobierno, pretenden coordinar una fuerza militar con organismos internacionales, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios así como Organizaciones No Gubernamentales.

En Colombia, existieron estructuras de coordinación interagencial con cierto éxito que hicieron parte de políticas de rehabilitación como los Grupos Polivalentes al inicio del Frente Nacional en el gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), compuestos por funcionarios de diferentes entidades que identificaban las necesidades de zonas afectadas por la violencia partidista y formulaban las soluciones necesarias; o los Comités de Rehabilitación del Plan Nacional de Rehabilitación, que comenzó en el gobierno de Belisario Betancur Cuartas (1982-1986) y durante el gobierno de Virgilio Barco Vargas

(1986-1990) que modificó y extendió su cobertura al pasar de un programa para regiones de violencia a un plan para atender zonas pobres y excluidas para la provisión de servicios sociales y ser integradas a la economía nacional.<sup>9</sup>

Actualmente existen comités para asuntos específicos como los Comités de Atención a la Población Desplazada y los Comités Locales de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres. Sin dejar de reconocer la efectividad y éxito de estas estructuras de coordinación, la preponderancia del carácter civil de estos comités ha hecho que su toma de decisiones deje de lado un criterio de gran importancia: la seguridad.

## > La Coordinación Interagencial en un Estado Comunitario

El Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 Hacia un Estado Comunitario define cuatro objetivos que orientan la acción del Gobierno para convertir el Estado colombiano en un Estado Comunitario concebido como socialmente responsable y comprometido con el desarrollo económico y el bienestar social de todos sus ciudadanos. Estos cuatro objetivos son (i) brindar seguridad democrática, (ii) impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, (iii) construir equidad social, e (iv) incrementar la transparencia y eficiencia del Estado.

Para el cumplimiento del primer objetivo, el Gobierno Nacional está implementando una Política de Defensa y Seguridad Democrática que le permita al Estado recuperar la autoridad con criterios de legitimidad, legalidad y gobernabilidad para generar confianza entre los ciudadanos y fortalecer la gobernabilidad del sistema político. La política de seguridad tiene como estrategias el control del territorio y defensa de la soberanía nacional, el combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado, el fortalecimiento del servicio de justicia, la

8 ADATI SNEJU, E. K. y MARCOS DE QUEIROZ, A.: Eixos de (in)tegração nacional e os impactos sobre o desenvolvimento regional brasileiro; <http://www.alfa.br/revista/pdf/2eco.pdf>.

9 PARDO, Rafael; La Historia de las guerras; Editorial B de Colombia; Bogotá; 2004; Pág. 412 y 501.

**El Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 Hacia un Estado Comunitario define cuatro objetivos que orientan la acción del Gobierno para convertir el Estado colombiano en un Estado Comunitario concebido como socialmente responsable y comprometido con el desarrollo económico y el bienestar social de todos sus ciudadanos.**

protección y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, el fortalecimiento de la convivencia y los valores, la cooperación internacional y el desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto.

Desde agosto de 2002, la aplicación de esta política ha permitido la recuperación por parte de las Fuerzas Militares (FF.MM) y la Policía de ciertas zonas del territorio nacional donde se ha hecho evidente la necesidad de garantizar la legitimidad, gobernabilidad y presencia del Estado a través del desarrollo de acciones integrales de tipo social y económico enmarcadas en las Siete Herramientas de Equidad como complemento de la Seguridad Democrática. Esta política establece la responsabilidad de la seguridad de los ciudadanos que no puede ni debe recaer exclusivamente sobre la fuerza pública; en este sentido, todas las entidades del Estado contribuirán dentro de sus competencias a la consolidación de la autoridad democrática en el territorio. Además, la efectividad de las medidas de consolidación del control estatal del territorio depende del grado de coordinación que logren las entidades estatales y el Gobierno tendrá como prioridad asegurar que las acciones del Estado a todo nivel se lleven a cabo de manera coordinada e integral para lo cual a nivel operativo se crearán estructuras de apoyo interinstitucionales que garantizarán la coordinación sobre el

terreno entre las entidades del Estado, involucrando a las autoridades territoriales y las comunidades.

Es importante resaltar que la coordinación interagencial no sólo tiene un fundamento de política en este Gobierno sino un fundamento constitucional y legal, tal y como se establece en el inciso segundo del artículo 209 de la Constitución Política<sup>10</sup> y el artículo sexto de la Ley 489 de 1998<sup>11</sup>.

## > El Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República

Desde mayo de 2004, la Presidencia de la República, ha venido liderando acciones integrales emprendidas de manera coordinada por un equipo interinstitucional conformado por diferentes entidades del Estado en zonas prioritarias del país, con el objetivo de garantizar la legitimidad, gobernabilidad y presencia del Estado en los territorios recuperados por las FF.MM y la Policía Nacional, promoviendo el desarrollo social y económico a través de la implementación de las Siete Herramientas de la Equidad definidas en el Plan Nacional de Desarrollo. De esta manera, el Estado garantiza el control del territorio, la movilidad de los ciudadanos y el fortalecimiento institucional mediante la presencia del Estado y la provisión de bienes y servicios sociales en el marco de la recuperación social del territorio.

Este equipo interinstitucional liderado por la Presidencia de la República está conformado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Comando General de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el ministerio

10 "Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado". Art. 209, Constitución Política de Colombia 1991.

11 "En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares". Ley 489 de 1998.

del Interior y de Justicia, el ministerio de Educación, el ministerio de Protección Social, el ministerio de Agricultura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Coldeportes, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, la Fiscalía General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil; además de otras entidades enlace.

El Centro de Coordinación de Acción Integral actúa en nueve zonas que incluyen 53 municipios, que corresponden a territorios donde actualmente se vienen desarrollando operaciones militares especiales, en los cuales existe una situación humanitaria que merece atención urgente, tiene niveles altos de pobreza y marginación, cultivos ilícitos y narcotráfico y una débil presencia del Estado. Para el cumplimiento del objetivo, se han definido cinco estrategias:<sup>12</sup>

- Control del territorio y lucha contra las drogas y el crimen organizado.
- Reactivación Social - Siete Herramientas de Equidad.
- Reactivación económica-Impulso a la conformación de cadenas productivas para el desarrollo local.
- Fortalecimiento del servicio de justicia formal y mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
- Reconstrucción del tejido social a través del uso del tiempo libre y la cultura ciudadana.

Estas estrategias son definidas a partir de la experiencia adquirida en el trabajo realizado que ha permitido reconocer que, además de la provisión de bienes y servicios sociales para la reactivación social de los territorios, es necesario brindar oportunidades

que generen ingresos, fortalecer los sistemas de justicia para combatir la impunidad y ofrecer mecanismos para la rápida solución de conflictos, así como forjar confianza entre la población fomentando la generación de capital social con actividades recreativas, deportivas y culturales. La simultaneidad en la aplicación de estas estrategias es la clave para asegurar la Acción Integral para la recuperación social del territorio.

Los objetivos de la recuperación social del territorio se logran a partir de una metodología de trabajo en el corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo, se identifican acciones de emergencia de alto impacto en los sectores de seguridad, salud, infancia y familia, documentación, seguridad alimentaria, educación, uso del tiempo libre y justicia. Posteriormente, se identifican acciones de mediano y largo plazo relacionadas con la aplicación de las herramientas de la equidad, el fortalecimiento de la presencia institucional y el tejido social, la oferta de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, la seguridad, el desarrollo de infraestructura de transporte y la promoción de cadenas productivas para el desarrollo económico. Estas acciones se priorizan a partir de un trabajo conjunto con las autoridades territoriales y la comunidad en visitas de diagnóstico, jornadas interinstitucionales, jornadas económicas que son ejecutadas en conjunto con la fuerza pública.

Las visitas de diagnóstico son la herramienta que tiene el equipo interinstitucional para conocer, de primera mano, las necesidades de las zonas prioritarias a través de reuniones en las que participan las FF.MM, la Policía, las autoridades departamentales y municipales y las comunidades. Con el fin de atender las necesidades urgentes de la población, se llevan a cabo jornadas interinstitucionales en las cuales se brinda atención médica, atención psicosocial, asistencia alimentaria y humanitaria, se realizan entre otras actividades recreativas y deportivas, asesoría extrajudicial, documentación y registro. Las jornadas económicas tienen como objetivo presentar la oferta de estímulos económicos del Estado, brindar capacitación y apoyar el proceso de conformación de cadenas productivas y gestión de proyectos para el desarrollo económico local a través del aprovecha-

<sup>12</sup> 53 municipios con una población aproximada de 1.895.000 personas: zona sur (San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá, Calamar, Miraflores, La Macarena, Puerto Rico, Uribe y Vistahermosa); Sierra Nevada de Santa Marta (Fundación, Aracataca, Ciénaga, Pueblo Bello, El Copey, Valledupar, Dibulla y San Juan del Cesar); Catatumbo (Ocaña, Tibú, Abrego, El Tarra, El Carmen, San Calixto, La Playa, Hacarí, Teorema y Convención); Apartadó y Bajo y Medio Atrato (Bojayá, Riosucio, Carmen del Darién, Carmen de Atrato, Acandí, Unguía, Belén de Bajirá y Murindó); Tumaco; Arauca (Araucuita, Saravena, Fortul y Tame), Tierralta y Valencia, Norte del Cauca (Caloto, Corinto, Jambaló, Puerto Tejada y Toribío) y Putumayo (Orito, Puerto Asís, Puerto Guzmán, Puerto Leguizamó, San Miguel y Valle del Guamuez).

miento legal de los recursos naturales y humanos de la región.

El Centro de Coordinación de Acción Integral posee dos equipos de trabajo: el Comité Directivo y el Equipo Operativo. El Comité Directivo tiene como funciones la definición de directrices, toma de decisiones y disposición de recursos y herramientas. El Comité está compuesto por el Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Viceministro de Defensa, el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares y los delegados de las entidades permanentes del CCAI.

El Equipo Operativo está compuesto por delegados de las entidades permanentes y de las entidades enlace. Tiene como funciones:

(i) Identificar las necesidades y elaborar los diagnósticos de situación de las zonas prioritarias a partir de las Visitas de Diagnóstico.

(ii) Diseñar las estrategias de acción integral en las zonas priorizadas y coordinar con las entidades estatales el cumplimiento del objetivo y estrategias del CCAI.

(iii) Influir y sincronizar los planes de acción y presupuestos de inversión de las entidades estatales para la atención de las necesidades de la población tomando decisiones de inversión social con criterio de seguridad.

(iv) Coordinar y apoyar a las entidades permanentes y enlace en la ejecución de acciones en las zonas prioritarias de tal forma que se priorice la ejecución presupuestal de las entidades y se tomen decisiones de inversión con criterio de seguridad.

(v) Evaluar el desarrollo y cumplimiento del objetivo y estrategias definidas y de ser el caso presentar alternativas de acción y mejoramiento de los planes ante el Comité Directivo.

### Sistema de Información de Coordinación Interagencial - SICCAI

Como herramienta para apoyar las acciones realizadas por el Estado y el seguimiento y evaluación de la gestión del Centro, se ha diseñado el Sistema de Información del Centro de Coordinación de Ac-

ción Integral (SICCAI) cuyo objetivo es proporcionar una herramienta para administrar eficientemente la información de la gestión individual y colectiva.

Para cada uno de los municipios intervenidos, se construye una matriz de compromisos que clasifica las acciones del Centro según las Siete Herramientas de Equidad: revolución educativa, protección y seguridad social, impulso a la economía solidaria, manejo social del campo, manejo social de los servicios públicos, país de propietarios y calidad de vida urbana; y tres componentes adicionales: presencia institucional, seguridad e infraestructura de transporte, usando las categorías definidas en las Metas del Plan Nacional de Desarrollo 2004-2006. Además, cada una de las acciones es clasificada según su estado: verde significa inversión ejecutada, amarillo significa inversión en ejecución o programada, y rojo significa que a pesar de las gestiones no ha habido avances (ver Anexo).

## > Avances de la Coordinación Interagencial

Además de la realización de nuevas inversiones por más de 178 mil millones de pesos en las zonas prioritarias en el período 2004-2006, y la programación de más de 258 mil millones para 2007; existen avances considerables en el control del territorio, la movilidad de los ciudadanos y el fortalecimiento institucional a través de la presencia del Estado y la provisión de bienes y servicios sociales. Estos son algunos avances de la recuperación social del territorio en las zonas del CCAI:

### Reactivación Social y Económica

- Más niños con mejor educación: 49.67.171 nuevos cupos de educación básica y media en 2004-2006 para un aumento del 12% desde 2003.
- Más salud para los más vulnerables: 257.492.225 nuevos cupos de régimen subsidiado en salud en 2004-2006 para un aumento del 65% desde 2003.

- Más niños con mejor nutrición: 240.887 nuevos cupos de desayunos infantiles en 2004-2006 para un aumento del 190% desde 2003.
- Más oportunidades de generación de ingresos: conformación de 21 minicadenas productivas en 13 municipios para 3.287 familias y Reconversión Sociolaboral para 4.000 personas de 10 municipios en 2005 y 2006.
- 62.637 Familias en Acción (pagadas) con 161.708 niños en 41 municipios en 2006.
- 128 jornadas interinstitucionales en 64 municipios atendiendo 279.496 personas (11.954 cirugías).

### Seguridad Democrática

- Más vida, menos homicidios: 1.753 homicidios en los 53 municipios en 2006 para una reducción del 16% desde 2003.
- Más libertad, menos secuestros: 39 secuestros en los 53 municipios en 2006 para una reducción del 82% desde 2003.
- Más dignidad, menos desplazamiento: 45.976 personas desplazadas en los 53 municipios en 2006 para una reducción del 7% desde 2003.
- 29.991 Ha. de cultivos ilícitos erradicados manualmente en 12 municipios, desde 2005 hasta marzo 2007. 65.512 Ha. en todo el país.

### Presencia Institucional

- Más presencia de jueces: 47 municipios con presencia de jueces para un aumento de 17% desde 2003.
- Más presencia de fiscales: 67 Fiscales Delegados en 24 municipios para un aumento de 20% desde 2003.
- Más ciudadanía, más ciudadanos documentados: 52.254 nuevas personas documentadas en 2004-2006 para un aumento de 305% desde 2003.

## > Algunos Ejemplos de los Avances en la Recuperación Social del Territorio

En zonas como la Sierra Nevada de Santa Marta, los pobladores de más de 20 caseríos de indígenas y colonos en los municipios de Fundación, Ciénaga, San Juan del Cesar, Pueblo Bello y Valledupar tuvieron que convivir por más de 25 años con los grupos armados ilegales. Hoy cuentan con la seguridad y el apoyo de la fuerza pública acompañado con inversiones en salud, vías, educación, comunicaciones y programas de seguridad alimentaria, en el marco de las Siete Herramientas de Equidad, realizando nuevas inversiones por más de 25 mil millones de pesos entre 2004 y 2005 y más de 20 mil millones programadas para 2006. Además, en agosto de 2004 se inauguró la Brigada número 10 con sede en Valledupar, cubriendo la mitad de la Sierra Nevada y en diciembre del mismo año el Batallón de Alta Montaña en Santa Clara, municipio de Fundación, y comenzarán a funcionar los nuevos juzgados de Pueblo Bello y Dibulla. La recuperación social de este territorio también ha permitido una nueva dinámica de circulación de campesinos e indígenas en regiones como la Sierra Nevada de Santa Marta, en donde después de cuatro o cinco años de débil presencia del Estado, se da la visita de funcionarios públicos que permiten dinamizar los programas sociales.

Cartagena del Chairá es otro municipio con una nueva dinámica gracias a la recuperación social del territorio. El Gobierno Nacional entregó la sede del Banco Agrario, la nueva estación de policía, se graduaron 583 jóvenes y adultos capacitados por el SENA y se están implementando los programas Familias en Acción y Reconversión Sociolaboral. Con la llegada del Banco Agrario, tras 9 años de ausencia por las acciones violentas de las FARC en 1996, cuando atacó la estación de policía y la sede bancaria, se espera una nueva dinámica en el comercio y el sector económico en general, que permita el desarrollo social y económico de la localidad.

Además de estos logros en la implementación de políticas de Gobierno y Estado, los principales avances son aquellos relacionados con el fortalecimiento de la gobernabilidad y el aumento de la confianza de los ciudadanos en el Estado. Si bien estos dos conceptos son difíciles de medir, se han producido cambios positivos en la gobernabilidad<sup>13</sup> producto de la promoción de la participación ciudadana, la estabilidad política y reducción de la violencia, la efectividad de las políticas de Seguridad Democrática y de Reactivación Social y Económica, sobretudo por la credibilidad en el compromiso del Gobierno, y el fortalecimiento del sistema judicial para la defensa del Estado de Derecho.

Finalmente, la confianza producida por la recuperación social del territorio, a pesar de no haberse medido, puede verse reflejada en la realización de eventos masivos como la Feria Ganadera de San Vicente del Caguán después de tres años sin realizarse por razones de orden público; o el retorno de 130 familias desplazadas en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad a los corregimientos de La Loma, Caimanero y Corazón de Jesús de Bojayá en julio de 2005, entre otros logros.

## ➤ Retos principales para la recuperación social del territorio

El trabajo interinstitucional constante y coordinado de acuerdo con el proceso de planeación del CCAI, para el nuevo cuatrienio, debe apuntar a que en la zonas de su intervención, no haya ninguna posibilidad de que los grupos violentos y los narcotraficantes vuelvan a ejercer su poder perverso, no sólo por la presencia sostenida del Estado, sino por el empoderamiento libre y democrático de las comunidades. Los principales retos para la consolidación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática y la Recuperación Social del Territorio son:

<sup>13</sup> Se comprende la gobernabilidad a partir de la definición del Banco Mundial en KAUFMANN, D., KRAAY, A., y MASTRUZZI, M.: Governance Matters III: Governance indicators for 1996-2002; World Bank; 2003.

**En zonas como la Sierra Nevada de Santa Marta, los pobladores de más de 20 caseríos de indígenas y colonos en los municipios de Fundación, Ciénaga, San Juan del Cesar, Pueblo Bello y Valledupar tuvieron que convivir por más de 25 años con los grupos armados ilegales.**

1. Consolidar la recuperación social del territorio en los 53 municipios prioritarios.
2. Apoyar la recuperación social del territorio en los corregimientos y centros poblados donde retornan o llegan las FF.MM y la Policía Nacional.
3. Difundir la estrategia de coordinación interagenencial para la recuperación social del territorio en municipios no prioritarios.

## ➤ Conclusión

Tal como lo establece el documento Visión Colombia 2019: II Centenario, la sociedad colombiana tiene el reto de reformar la administración pública con el propósito de enfrentar la creciente complejidad institucional a partir de la coordinación interagenencial. El gobierno Uribe ha comenzado este proceso estableciendo el Centro de Coordinación de Acción Integral, definiendo un nuevo modelo de gestión pública que busca complementar la Política de Seguridad Democrática a partir de la participación de entidades de Gobierno y de Estado que informan, consultan, programan en paralelo y actúan en conjunto; para garantizar la gobernabilidad, legitimidad y confianza de los ciudadanos de zonas afectadas por la violencia logrando avances importantes para un mayor control del territorio, una mayor movilidad de la población y un mayor fortalecimiento institucional a partir de la presencia del Estado y la provisión de bienes y servicios sociales en el marco de la recuperación social del territorio.



De esta manera, la acción interagencial desde el Centro de Coordinación de Acción Integral se ha convertido en el arma secreta de la Política de Seguridad Democrática en concordancia con las instrucciones del presidente Uribe para quien “seguridad e inversión social no son excluyentes, ambas tienen que ir de la mano”. Ahora corresponde asegurar la sostenibilidad de este modelo de coordinación interagencial abriendo la discusión sobre sus avances, beneficios y los ajustes que deben realizarse con el fin de consolidar la presencia del Estado y gobernabilidad en todo el territorio.

*NOTA: Este documento está actualizado a diciembre 31 de 2006.*

### Bibliografía

1. ADATI SNEJU, E. K. y MARCOS DE QUEIROZ, A.; Eixos de (in) tegração nacional e os impactos sobre o desenvolvimento regional brasileiro; <http://www.alfa.br/revista/pdf/2eco.pdf>.
2. BARDACH, Eugene; Getting agencies to work together: the practice and theory of managerial craftsmanship; Brookings Institute; 1998; Pág. 164-199.
3. BRASIL EM AÇÃO, Resultados no Primeiro Ano; [www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/BRACAO](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/BRACAO).
4. Constitución Política de Colombia 1991.
5. DESAI, Sunil B.; Solving the interagency puzzle; [http://www.policyreview.org/feb05/desai\\_print.html](http://www.policyreview.org/feb05/desai_print.html). Febrero 2005.
6. Informe de Gestión Centro de Coordinación de Acción Integral Abril 2006, Presidencia de la República.
7. KAUFMANN, D., KRAAY, A., y MASTRUZZI, M.; Governance Matters III: Governance indicators for 1996-2002; World Bank; 2003 OSBORNE, David y GAEBLER, Ted; Reinventing Government; how entrepreneurial spirit is transforming the public sector; Addison – Wesley; 1992.
8. Ley 489 de 1998.
9. MORGAN, Gareth; Imágenes de la Organización; México; Alfaomega; 1995.
10. PARDO, Rafael; La Historia de las guerras; Editorial B de Colombia; Bogotá; 2004; Pág. 412 y 501.
11. RAACH, George T. y KASS, Ilana; National power and the interagency process; Joint Force Quarterly; Verano de 2005.
12. TUCKER, David; RMA and the Interagency: Knowledge and Speed vs. Ignorance and Sloth; Parameters, Otoño 2000; Págs. 66-76. 🇨🇴

### Anexo N° 1

<b>Hallazgo</b>	Población en edad escolar por fuera del sistema educativo
<b>Compromiso</b>	Apoyo a la gestión de ampliación de 1.650 nuevos cupos en educación básica y media en 2004.
<b>Meta PND</b>	Cobertura en educación básica y media.
<b>Indicador</b>	Número de nuevos cupos generados para la educación básica y media.
<b>Unidad de medida</b>	Cupos
<b>Cuantificación del compromiso</b>	1.650
<b>Avance acumulado del compromiso</b>	1.650
<b>Pendiente del compromiso</b>	0
<b>Costo estimado (miles de pesos)</b>	\$825.000
<b>Valor ejecutado</b>	\$825.000
<b>Valor por ejecutar</b>	\$0
<b>Fuente recursos</b>	SGP - Depto
<b>Entidad responsable CCAI</b>	MEN
<b>Tiempo de realización</b>	<b>Inicio</b> 01/05/2004
	<b>Finalización</b> ND
<b>Fecha de ingreso compromiso</b>	01 / 05 / 2004
<b>Fecha de actualización</b>	20 / 12 / 2004
<b>Observaciones</b>	
<b>Estado actual</b>	

# » 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; *Ibid.*

10 Escuela Superior de Guerra; *Ibid.*



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 CESSIEDEN. 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. 🇨🇴



C E E S E D E N

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

# » Desde la academia se fortalece la cultura de Seguridad y Defensa

Centro de Estudios  
Estratégicos sobre  
Seguridad y Defensa  
CEESEDEN



El Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacional -CEESEDEN- tiene como prioridades adelantar investigación científica en el área de seguridad y defensa nacional para apoyar los procesos educativos de la Escuela Superior de Guerra. Asesorar al mando mediante análisis detallados para evaluar los distintos escenarios de riesgo y hacer propuestas que enriquezcan la toma de decisiones en las Fuerzas Militares (FF.MM) enfocadas a recomendar cómo enfrentar las problemáticas en seguridad y defensa nacional.

Como propósito fundamental del -CEESEDEN- para consolidar una visión integral de la reflexión en torno a temas de seguridad y defensa, la Escuela Superior de Guerra durante el presente año ha desarrollado tareas de divulgación y promoción mediante eventos académicos, donde se han tratado temas de vital importancia para los organismos del control del Estado, la clase dirigente, gremios económicos y entidades académicas regionales en las ciudades de Bucaramanga, Armenia, Medellín y Tunja. Con la realización de estos seminarios se han capacitado en total 1137 dirigentes quienes a su vez son multiplicadores de la cultura de seguridad y defensa en cada una de estas regiones.

**La Escuela Superior de Guerra durante el presente año ha desarrollado tareas de divulgación y promoción mediante eventos académicos, donde se han tratado temas de vital importancia para los organismos del control del Estado, la clase dirigente, gremios económicos y entidades académicas regionales.**

Entre otros, los temas que se han desarrollado en los seminarios son: el Estado: los intereses y objetivos nacionales; la seguridad integral; el empleo del poder terrestre, naval y aéreo en la seguridad nacional; la guerra de guerrillas y el control territorial; el secuestro y la extorsión; las implicaciones de la reforma a la justicia penal militar; el terrorismo; los conflictos asimétricos y guerra popular prolongada; la Acción Integral y su aporte a la solución de la amenaza terrorista; los escenarios estratégicos; las FF.MM en el desarrollo de la política de seguridad democrática y los efectos del plan de consolidación de la política de seguridad democrática.

Estos seminarios tienen una preponderancia vital en la reflexión alrededor del tema de seguridad y defensa nacional. Este concepto no solo se ha convertido en un símbolo político muy poderoso al interior de los Gobiernos, sino que es materia de un intenso debate entre los Estados, ya que se

argumenta que la seguridad y defensa nacional está constantemente amenazada por diversos fenómenos que no necesariamente se encuentran relacionados con lo militar. En otras palabras, las políticas de defensa parecen vitales e importantes, sobre todo de cara a los nuevos riesgos que plantea el terrorismo.

En esa medida, para la Escuela Superior de Guerra, es importante que se abran espacios que generen debate y discusión, puesto que las políticas de defensa en general, tienen que considerar otros factores al lado de los asuntos netamente militares y de defensa como son: el individuo, el desarrollo económico y el medio ambiente, variables que hoy, entran en la conformación y la protección de la seguridad nacional.

Con estas actividades académicas, la Escuela Superior de Guerra, destaca la necesidad de promover encuentros entre representantes de la sociedad, funcionarios del Estado y las FF.MM. Ello con la finalidad de proporcionar un mayor acercamiento y conocimiento mutuo de sus actividades, que ayude a comprender el rol de las FF.MM en el marco de un estado de derecho.

Desde este punto de vista, la seguridad no es una imposición represiva, sino la necesidad para el disfrute de las oportunidades y libertades que puede ofrecer una democracia moderna, participativa y pluralista, capaz de integrar en su seno, incluso a quienes cuestionen, por medios democráticos y civilizados, el orden constitucional que nos rige.

Es entonces la Estrategia de Seguridad Nacional, un proceso político que debe involucrar a civiles y militares, quienes deben establecer unas metas realistas, bien articuladas y entendidas en el cumplimiento de un fin común.

La particularidad de la integración entre civiles y militares excede el ámbito de lo político. La integración Civil-Militar debe tener un carácter multidimensional en donde tanto las FF.MM y la sociedad, respondan a los valores democráticos que consoliden nuestro Estado y excluyan los sentimientos de apatía frente al desempeño de cada ente de la sociedad.

Acortar esta distancia entre civiles y militares es el propósito que como centro educativo sigue asumiendo la Escuela Superior de Guerra, a fin de permitir una sólida integración Civil-Militar como sustento de la gobernabilidad y legitimidad del Estado colombiano.

Este vínculo profesional y académico se fortalece en el tiempo, por cuanto la información suministrada en los diferentes seminarios colma las expectativas de los organismos de control del Estado, dirigentes cívicos regionales e instituciones académicas permitiéndoles incrementar los niveles de conocimientos en el campo de la seguridad y defensa nacional. 🇨🇴

**Con estas actividades académicas, la Escuela Superior de Guerra, destaca la necesidad de promover encuentros entre representantes de la sociedad, funcionarios del Estado y las Fuerzas Militares.**





## C E E S E D E N

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS SOBRE  
SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

### M I S I Ó N

Adelantar investigación científica en el área de seguridad y defensa nacional para apoyar los procesos en la toma de decisiones e incrementar la eficiencia y eficacia de las Fuerzas Militares, y promover la cultura de la Seguridad y Defensa Nacional.

### V I S I Ó N

El CEESEDEN se proyecta para el 2010 como un centro de investigación y estudios estratégicos, reconocido por la comunidad nacional e internacional, por la excelente calidad de sus estudios e investigaciones, en todos los campos relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional.

### L Í N E A S D E I N V E S T I G A C I Ó N

Político institucional  
Estratégica  
Logística y administración  
Desarrollo y evaluación