

Capítulo 3

El sector Defensa del Estado colombiano en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602380.03>

Fabio Baquero Valdés
Nicolás Botero Vásquez

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: En este capítulo se analizan los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el logro de los ODS, contenidos en la Agenda 2030, desde el sector Defensa, y mediante el empleo de capacidades de la Fuerza Pública, bajo un nuevo enfoque operacional que le permita contener y combatir las nuevas amenazas como enfrentar los retos que afectan la seguridad y defensa nacional, así como contribuir al desarrollo sostenible de la nación.

Palabras clave: Estado colombiano, sector Defensa, ODS de la Agenda 2030, Fuerzas Militares, Nuevo Enfoque Operacional.

* Este capítulo presenta los resultados del proyecto de investigación "Contribución del Sector Defensa Nacional de Colombia al Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)" del grupo de investigación "Masa Crítica" de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por MinCiencias y con código de registro COL0123247. Los puntos de vista pertenecen a los autores, y no necesariamente reflejan el pensamiento de las instituciones participantes.

Fabio Baquero Valdés

Coronel de la Reserva Activa de la Fuerza Aérea Colombiana, del Cuerpo de Seguridad y Defensa de Bases Aéreas, Administrador Aeronáutico. Magister en Educación de la Universidad Santo Tomás, Docente Ocasional Asociado e Investigador *Junior* Minciencias del Grupo “Masa Crítica” en la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

<https://orcid.org/0000-0002-5509-322X> - Contacto: fabio.baquero@esdeg.edu.co

Nicolás Botero Vásquez

Magíster en Asuntos Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Docente ocasional de Tiempo Completo asociado al Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, a Distancia, Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, Colombia. Docente de la Maestría en Estrategia y Geopolítica, Escuela Superior de Guerra, Colombia.

<https://orcid.org/0000-0002-2812-2814> - Contacto: nicolas.botero@unimilitar.edu.co

Citación APA: Baquero Valdés, F., & Botero Vásquez, N. (2023). El sector Defensa del Estado colombiano en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030). En D. González-Cuenca (Ed.), *Acciones sostenibles del sector Defensa Nacional de Colombia para una seguridad multidimensional* (pp. 67-88). Sello Editorial ESDEG.

<https://doi.org/10.25062/9786287602380.03>

ACCIONES SOSTENIBLES DEL SECTOR DEFENSA NACIONAL DE COLOMBIA PARA UNA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL

ISBN impreso: 978-628-7602-37-3

ISBN digital: 978-628-7602-38-0

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602380>

Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes prieto”

Bogotá D.C., Colombia

2023



Introducción

Analizar los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el logro de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) contemplados en la Agenda 2030, así como las acciones a desarrollar desde las FF. AA., es gran contribución desde la acción unificada en este propósito de Estado. Por tal razón, es importante determinar los compromisos y las condiciones que el Estado colombiano debe cumplir para enfrentar los retos y desafíos bajo nuevo enfoque operacional, entre los que se encuentran las nuevas amenazas para lograr los ODS. Igualmente describir las bases para el empleo de las capacidades de las FF. MM. en función del desarrollo sostenible.

Compromisos adquiridos por el Estado colombiano, a través del sector Defensa, en el logro de los ODS en la Agenda 2030

A continuación, se examinan los compromisos adquiridos y las acciones adelantadas por el Estado colombiano en lo que compete a sus FF. MM., en el marco de los ODS contenidos en el objetivo 16 de la Agenda 2030; es decir, incluirlos en la agenda nacional y destinar los recursos necesarios para implementarlos. Este objetivo interesa especialmente a las FF. MM. colombianas, por cuanto busca:

Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo”, numeral 16.1; “Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños”, numeral 16.2; “Promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”, numeral 16.3; “... reducir significativamente las corrientes

financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada” al año 2030, numeral 16.4; **“Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas”**, numeral 16.5; **“Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”**, numeral 16.6; y finalmente, el numeral 16.a: **“Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes**, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, **la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.** (Naciones Unidas, 2018a) (negritas añadidas).

Es fácil inferir que la confrontación de los objetivos con su efectiva realización por parte del Estado colombiano solo llevaría a concluir que este ha cumplido con integrar la agenda internacional en la nacional y proyectar los recursos necesarios, pero no sería lo mismo con la implementación. El diagnóstico general apunta en esa dirección, y está recogido en el documento CONPES 3918 (DNP, 2018); aquí se examinan los motivos por los cuales se ha llegado a este resultado específicamente en el sector Defensa, en sus dos dimensiones: la formal y la pragmática.

El Estado colombiano se comprometió, con el contenido del Acta de Río+20, *El futuro que queremos*, a encaminar sus esfuerzos institucionales hacia la reducción de la pobreza y el incremento del bienestar humano sin dañar el medio ambiente ni agotar los recursos. Una de las funciones primordiales del Estado moderno es ofrecer el marco en el que los miembros de la sociedad interactúen pacíficamente en pro del bienestar propio. Ese marco involucra la protección de los individuos y la garantía al ejercicio de sus derechos. Es claro que reafirmar la importancia de la “libertad, la paz y la seguridad, el respeto de todos los derechos humanos” (ONU, 2012, p. 2) es el reconocimiento tácito, por parte de los Estados suscriptores del acta, de que fortalecer la institucionalidad del componente coercitivo del Estado es un paso más hacia el logro del Estado de derecho.

En 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta recoge la visión transformadora del Acta de Río+20 hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados miembros que la suscribieron, y sería la guía de referencia para el trabajo de la organización desde entonces (ONU, 2018b).

El diseño del principal documento de planificación administrativa del Estado, que es el Plan Nacional de Desarrollo (PND), inauguró la integración de la agenda internacional en lo local, porque tuvo en cuenta aquella manifestación de intenciones de 2012, *“El futuro que queremos”*. Si bien el PND no se refiere en específico a las FF. AA., sí lo hace respecto a sus funciones. Es evidente que, según el

documento, dichas fuerzas son un actor de primer orden en la construcción de la paz, que sí es un asunto central:

La construcción de paz requiere afianzar la complementariedad entre la seguridad y convivencia ciudadana, la seguridad pública y la soberanía nacional. Justamente, el presente objetivo busca la articulación de estas dimensiones mediante la implementación de estrategias tendientes a reducir la ocurrencia de delitos que impactan la vida cotidiana de los ciudadanos, erosionar la acción de los GAML o cualquier amenaza armada de tipo criminal, y asegurar la protección de los intereses nacionales.

En su conjunto, los lineamientos y los arreglos institucionales contenidos en las estrategias desarrolladas a continuación serán condiciones indispensables para el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos en el territorio nacional, y aportarán al crecimiento económico sostenible y equitativo del país. Lo anterior contará, a su vez, como soporte con la modernización y el fortalecimiento de las instituciones del sector seguridad y defensa, el bienestar de la Fuerza Pública y la consolidación del sector inteligencia y contrainteligencia. (DNP, 2015, pp.465-466).

Cabe pensar que la referencia a la “complementariedad entre la seguridad y convivencia ciudadana” responde al cambio de rumbo, en cuanto a seguridad, de las administraciones de Juan Manuel Santos, con respecto a la de Álvaro Uribe¹; por lo menos, en el papel. Esta tenía un enfoque más orientado, sobre todo, al incremento de la capacidad operacional de las FF. MM. que, al acercamiento de estas, como actor gubernamental, a la sociedad civil, que es, el medio propuesto por la Agenda 2030. Cabe tener en cuenta la situación en general de seguridad durante el primer gobierno de Santos².

¹ La Política de Seguridad Democrática (PDS) se inició con el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, y se extendió a su segundo mandato, con el plan Patriota y la consolidación de la seguridad democrática. Algunos de los objetivos de la PDS se concentraron en “[...] el control del territorio y defensa de la soberanía nacional, combate al narcotráfico y al crimen organizado, fortalecimiento de la convivencia y los valores” (Leal Buitrago, 2006, p. 7); adicionalmente, en la segunda parte de la PDS se encuentran enunciadas las líneas en las que se desarrollan las capacidades para combatir las nuevas amenazas, y entre las que se consideran “1) terrorismo, 2) negocio de las drogas ilícitas, 3) finanzas ilícitas, 4) tráfico de armas, municiones y explosivos, 5) secuestro y extorsión, y 6) homicidio” (Leal Buitrago, 2006, p. 11).

² En los medios de comunicación, al inicio del primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos se registraban operaciones militares exitosas contra los cabecillas y el secretariado de las FARC-EP, para ese momento. Sin embargo, la situación de orden público no mejoraba en ciertas regiones del país: por ejemplo, en la costa del Pacífico colombiano, donde se intensificaban los hostigamientos a la Fuerza Pública (El País, 2012).

Al parecer, existe una ruptura entre la proyección del PND 2014-2018 y la formulación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) de 2018, refrendado como la Ley 1753 de 2015, que la vincula al Proyecto de Presupuesto General de la Nación. Incluso en el diagnóstico levantado por el mencionado consejo, el lugar de las FF. AA. como actor constructor de paz brilla por su ausencia, como en el resto del documento. Ello implica que cualquier reforma institucional del sector Defensa no contaría con los recursos financieros para concretarse; por ejemplo: un proceso de formación orientado a reconectar a sus miembros con la sociedad civil, que comporta el trabajo mancomunado con otras organizaciones de carácter social.

Las tablas 1 y 2 evidencian el compromiso del Estado colombiano con la seguridad, la justicia y la democracia, a fin de garantizar condiciones de legalidad y orden y libertad para todos. Estos pactos del PND 2018-2022 evalúan la gestión del sector Defensa Nacional (DNP, 2019, p. 1152), y guardan estrecha relación con los propósitos de los ODS.

Tabla 1. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Pactos estructurales

I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia.

Línea A. Seguridad, autoridad y orden para la libertad: Defensa nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana.

Indicadores de resultado por sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Defensa	Tasa de homicidio (por 100.000 habitantes) (T)	25,8	23,23	16	11
Defensa	Porcentaje de victimización de hurtos a personas (T)	10,3 % (2016)	9,7 %	16	11
Defensa	Tasa de hurto a personas (por 100.000 habitantes) (T)	504,7	485,5	16	11
Defensa	Tasa de violencia interpersonal (por 100.000 habitantes)	246,18	233,41	16	

Indicadores de resultado por sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Defensa	Número de casos por secuestro	174	139	16	
Defensa	Número de casos por extorsión	5.532 (2017)	Por definir	16	
Defensa	Porcentaje de estructuras dedicadas a la extorsión desarticuladas	60 %	65 %	16	
Defensa	Atentados contra oleoductos	107	44	16	14 – 15
Defensa	Cobertura de la señalización marítima nacional	76 %	80 %	14	

Nota: T = Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores (2018b).

Los indicadores establecidos para evaluar la gestión del sector Defensa e inteligencia se relacionan con programas dispuestos para el cuatrienio bajo una línea base que permite medir el resultado por metas, en afinidad con los ODS.

Tabla 2. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Pactos estructurales

Indicadores de resultado por sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Defensa	Capacidades de la Policía Nacional en seguridad pública, convivencia y seguridad ciudadana; capacidades de las FF. MM. en seguridad pública y defensa en el territorio nacional	Cultivos ilícitos erradicados por la Fuerza Pública	143.094 ha	280.000 ha	16	15

Acciones sostenibles del sector Defensa Nacional de Colombia
para una seguridad multidimensional

Indicadores de resultado por sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Defensa	Capacidades de la Policía Nacional en seguridad pública, convivencia y seguridad ciudadana; capacidades de las FF. MM. en seguridad pública y defensa en el territorio nacional	Organizaciones criminales tipo A + B desarticuladas	No disponible	12	16	
Defensa	Capacidades de la Policía Nacional en seguridad pública, convivencia y seguridad ciudadana; capacidades de las FF. MM. en seguridad pública y defensa en el territorio nacional	Porcentaje de municipios afectados por extracción ilícita de minerales	27,2 %	18 %	16	12-15
Defensa	Generación de bienestar para la Fuerza Pública y sus familias	Usuarios atendidos por Fondetec con solicitudes seleccionadas y preseleccionadas	2.248	4.048	16	
Defensa	Generación de bienestar para la Fuerza Pública y sus familias	Soluciones de vivienda Caja Honor	71.691	87.904	11	
Defensa	Generación de bienestar para la Fuerza Pública y sus familias	Población beneficiaria de la ley de veteranos y otros programas de la oferta de bienestar	6.750	15.000	10	1

Indicadores de resultado por sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Defensa	Grupo Social Empresarial del Sector Defensa	Pasajeros transportados por servicios aéreos en rutas sociales	1.654.796	2.450.000	11	
Inteligencia	Desarrollo de Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia de Estado	Productos prospectivos de inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado difundidos	0	9	16	
Inteligencia	Desarrollo de Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia de Estado	Sectores priorizados con productos de inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado difundidos	5	9	16	

Nota: T = Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores (2018b).

Acciones del Estado Colombiano para afrontar nuevas amenazas y retos de las Fuerzas Militares en el Nuevo Enfoque Operacional en pro del logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030

El siguiente análisis se desarrolla sobre la dimensión pragmática; el escenario estratégico, la forma como el Estado colombiano afronta las nuevas amenazas y

los retos que enfrentan las FF. AA. Además, la forma para implementar la visión estratégica actual y el desempeño con respecto a los compromisos adquiridos por Colombia en la implementación de los ODS y la Agenda 2030.

El *contexto estratégico actual* hace referencia a los cambios que se presentan en el sistema internacional contemporáneo desde la década de 1990, como lo explican (Borrero & Vargas, 2009), se desarrollan de acuerdo con el discurso de los Estados sobre la base de nuevas amenazas, no militares (p. 33). Estas amenazas, los nuevos riesgos a la seguridad y la vulnerabilidad que se presentan actualmente se evidencian con los hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001. En ese sentido, David (2008) refiere que el cambio en las relaciones estratégicas entre los Estados, hoy en día “se caracteriza por amenazas no militares, reforzando así la importancia de la seguridad política, económica, social o ambiental [...]” (p. 121).

El documento para el *Desarrollo, la Transformación y el Futuro de la Fuerza Pública 2030* (Ministerio de Defensa Nacional [MDN], 2016) dispone en su punto 4 directrices, objetivos y una línea de tiempo que involucra el planeamiento estratégico, las condiciones para el desarrollo y los plazos que fueron establecidos desde 2012 hasta 2030. De acuerdo con la línea de tiempo que el documento plantea, la visión se encuentra en el mediano plazo, según el proceso de “Transición frente al Posconflicto” (pp. 24-25). Transición que, además, incluye unas FF. AA. económicamente estables, con lineamientos jurídicos aceptables y aceptados, y financieramente sostenibles para el desarrollo de sus capacidades. Podría decirse que se encuentra alineado con el numeral 16 a. de los ODS, que reseña “*Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes [...] de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia*” (ONU, 2018a).

En medio del contexto de posconflicto y transformación en el que se encuentra el país actualmente, reviste importancia tener presente el documento de visión futuro 2030 de las FF. MM. para aproximarse a un contexto estratégico trazado por la Fuerza Pública, cercano desde la visión que explica López-Jacoiste: “La seguridad humana y la seguridad nacional deben (y a menudo es así) reforzarse mutuamente” (2010, p. 178). Este es el desafío, que complementa el marco estratégico que desarrollará la Fuerza Pública para 2030, en el contexto operacional, los retos y las capacidades que deberá desarrollar hasta alcanzar la consolidación y sostenimiento de la paz.

Esta visión de las FF. AA incluye seis áreas misionales, con “funciones tradicionales³ y funciones no tradicionales”⁴ (MDN, 2016, p. 30), delineando la proyección con capacidades a fin de atender diferentes responsabilidades para el logro de los objetivos planteados y los retos por alcanzar para 2030. Estas capacidades se deben desarrollar a fin de consolidarse en el territorio nacional y sostener la paz. Estas directrices y las funciones determinan los retos operacionales para hacer frente a las nuevas amenazas, y permiten desempeñar los nuevos roles que las FF. AA. deben enfrentar en el actual contexto estratégico que se presenta en el “terreno físico (como los dominios terrestre, marítimo, aéreo e incluso el ciberespacio)” (Niño González, 2017, p. 39); todos ellos, considerados los ámbitos comunes de confrontación para el siglo XXI.

Con el surgimiento de las nuevas amenazas y los nuevos retos que enfrentarán las FF. AA., se hace énfasis en lo dispuesto por el ODS 16a. No obstante, el documento que presenta el PNUD, denominado *ODS en Colombia: Los retos para 2030*, se puede encontrar que la promoción y la inclusión de sociedades más justas, equitativas, inclusivas y en paz deben pasar por

El fortalecimiento de la democracia y las instituciones, el acceso a la justicia, la lucha contra las economías ilegales y la lucha contra la corrupción, así como la disminución de la violencia ciudadana, son temas que se encuentran en el núcleo de la reconstrucción del tejido social colombiano. (ONU - PNUD, 2018, p. 63)

Desde 2016, con la firma del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Mesa de Conversación, 2016), cambió la dinámica estratégica de las FF. AA.; incluso, la capacidad operacional para enfrentar las amenazas que se tienen identificadas previamente, y que se encuentran descritas en la Política de Defensa y Seguridad, como la extensión de cultivos ilícitos⁵, “la extracción ilícita de minerales, la persistencia de grupos

³ Convivencia y Seguridad Ciudadana, Seguridad Pública y Defensa Nacional.

⁴ Gestión del Riesgo, Protección del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales, Cooperación Internacional, Contribución al Desarrollo del País.

⁵ De acuerdo con el informe *ODS en Colombia: Los retos para 2030*, “el número de hectáreas cultivadas de coca en 2012 era de 48.000 y 146.000 en 2016” (ONU-PNUD, 2018, p. 63). El Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), de la Organización de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito en Colombia, reportó una disminución del 7 % del área sembrada con coca con respecto a 2019. Lo que en la noticia representa haber pasado de “154.000 hectáreas en 2019 a 143.000 en 2020” (UNODC, 2021) <https://bit.ly/40QzCLJ>

armados organizados, además de la frágil presencia o ausencia de las instituciones” (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 37).

No obstante, las operaciones se intensifican en los territorios que tradicionalmente han sido ocupados por los grupos armados organizados (GAO), organizaciones ilegales que se dedican a las actividades mencionadas en el párrafo anterior. Por tal motivo, se hace necesario un efectivo control institucional, fundamental, además, para la recuperación y el efectivo control territorial; sobre todo, de aquellas áreas donde el informe sobre ODS en Colombia menciona como áreas en disputa, lo cual indica que aún se encuentran determinados espacios con un alto valor estratégico por GAO que impiden el proceso de transición y consolidación del Estado y, en consecuencia, del proceso de paz emprendido en 2016.

Es relevante mencionar cómo el Estado colombiano considera que el reto principal “es extender el andamiaje de instituciones estatales de manera efectiva a dichos territorios (ONU-PNUD, 2018, p. 63). Dicho reto es, quizá, uno de los más importantes por cumplir. La debilidad institucional se identifica en aspectos primordiales; por ejemplo: la corrupción que se halla presente en determinadas zonas del país, y que impide al ciudadano gozar de bienestar social y saneamiento básico, y el acceso a la justicia, que se ha convertido durante los últimos años en uno de los hechos de desigualdad social más visibles, lo cual permite el aumento de conductas ilegales —sobre todo, en aquellas regiones del país donde la presencia del conflicto es más evidente—. Además, el acceso a la justicia es inequitativo, la ausencia de instituciones de este orden en determinadas zonas del país es evidente, y lleva un mensaje de permisividad que se ha hecho recurrente y notorio en los últimos años (pp. 65-66).

Lo anterior, si bien es una debilidad institucional del Estado colombiano en algunos territorios, se convierte, asimismo, en uno de los retos estratégicos para las FF. MM., entendidos desde la visión tradicional, por las dinámicas que se presentan, por la ubicación geográfica o por ser zonas de frontera los que se constituyen en espacios para cubrir y asegurar con el “accionar de la fuerza pública en todo el territorio nacional para neutralizar los actores ilegales y sus manifestaciones conexas organizadas nacionales y transnacionales que atentan contra los intereses del estado” (MDN, 2016, p. 38).

En ese sentido, los GAO, las disidencias de las FARC-EP, el ELN y otros grupos de crimen organizado con alcance transnacional siguen en disputa por el control de aquellos territorios y zonas que en algún momento se encontraban bajo el dominio de las FARC-EP.

El informe sobre los ODS en Colombia hace referencia a la sostenida disminución de las tasas de homicidios presentados en el país en las últimas décadas del siglo xx. Sin embargo, señala, con preocupación, cómo entre 2016 y 2018 se registraron 282 fallecimientos de líderes sociales y defensores de DD. HH., lo cual indica que la mayoría de tales hechos “tienen relación con procesos de reclamo de tierras, propiedades colectivas y sustitución de cultivos ilícitos” (ONU-PNUD, 2018, p. 62).

El razonamiento de esta dimensión pragmática esboza algunos elementos clave que conectan los distintos documentos institucionales de las FF. AA., y en los cuales, de manera consecuente y en algunos espacios en la línea de tiempo, se puede avanzar a fin de lograr los ODS, y así cumplir con los compromisos adquiridos para 2030.

Además, la forma como el Estado colombiano debe afrontar las dinámicas estratégicas y los retos que para 2030 se presentan, y a los que la Política de Defensa y Seguridad (PDS) ha definido como la “transformación estratégica que permita retomar la iniciativa y dar el salto decisivo para garantizar la primacía de la dignidad humana” Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 35).

Tal dimensión debe traer cambios, a los que las FF. AA. apuntan, no solo en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en los ODS y la Agenda 2030, sino, igualmente, con respecto a los cambios dispuestos en la visión estratégica para la seguridad y defensa nacional. Estos retos se presentan como nuevas amenazas, y las tradicionales lo serán en un contexto diferente del acostumbrado.

Las amenazas, serán poco predecibles: por ejemplo, las no tradicionales, ya mencionadas; además, los escenarios podrán establecer la forma de confrontación complejizando el escenario que puede ser, con el empleo y el uso de las armas hasta la atención y la prevención de desastres naturales, lo que comprobará la efectividad de la visión 2030 y, de manera consecuente, el enfoque operacional de las FF. AA. en Colombia.

Formulación y empleo de las capacidades de las Fuerzas Militares para el desarrollo sostenible

En concordancia a lo anterior, y ante la ausencia de una ley de defensa y seguridad nacional o de un Libro Blanco, el Estado colombiano orienta su política en esta

materia a través de políticas públicas concebidas bajo el ordenamiento constitucional y legal, para contribuir a los fines del Estado, la protección y la preservación de los intereses nacionales, el respeto por los DD. HH., la equidad, el desarrollo, la prosperidad y la paz. Así mismo, para mantener el Estado social de derecho, el control institucional, la soberanía nacional y la integridad del territorio.

El Ministerio de Defensa Nacional, consciente de la responsabilidad en el empleo adecuado de las capacidades militares, emite políticas, planes generales, programas y proyectos en relación con la actuación de la Fuerza Pública para la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el mantenimiento del orden constitucional en garantía de la convivencia democrática.

El PND 2018-2022, denominado “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, dedica un acápite específico, descrito como el “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia. Literal A. Seguridad, autoridad y orden para la libertad: defensa Nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana”.

En este capítulo, asociado a los ODS N.º 10 “Reducir la desigualdad en y entre los países” y N.º 16 “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”, se exponen argumentos que justifican la necesidad de incorporar estas dos variables en los planes y los proyectos para el desarrollo de la nación, soportado en la siguiente premisa:

Para enfrentar con éxito las amenazas y los desafíos que se presentan a la seguridad de los ciudadanos y a los intereses nacionales, se requiere una visión multidimensional de la seguridad que trascienda el componente militar y policial y que se asuma integralmente como una tarea del conjunto de instituciones estatales y de la sociedad para garantizar los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y los ligados al medioambiente. (PND, 2018-2022, p. 7)

De forma complementaria, en el PND, el Gobierno nacional presenta el modelo denominado *Círculo virtuoso de la seguridad, la legalidad, el emprendimiento y la equidad*, que tiene como centro la transformación estratégica de la defensa y seguridad.

Figura 1. *Círculo Virtuoso de la Seguridad.*



Fuente: PND (2018-2022).

El PND, igualmente, plantea una nueva visión estratégica para que el sector Defensa y la seguridad recuperen la iniciativa en función de garantizar la primacía de la dignidad humana, la protección de la población y el territorio, la vigencia de las instituciones del Estado, la promoción del bienestar y el aseguramiento del imperio del orden jurídico y la democracia en el país, para lo cual es necesario desarticular y neutralizar definitivamente todo tipo de las amenazas a la seguridad (PND, p. 50).

Igualmente, el PND considera la necesidad de hacer un cambio en la estrategia tradicional, la que siempre ha estado soportada en el control territorial por parte de las FF. MM. y la Policía Nacional, pero, en la mayoría de las oportunidades, sin el acompañamiento de otras entidades públicas ni de la sociedad civil. De esa manera, la nueva estrategia planteada apunta a contribuir con “la legitimidad del Estado, el respeto y garantía de los derechos de la población en un ambiente que permita el emprendimiento y el funcionamiento de la economía de mercado que genere equidad” (PND, p. 50). Asimismo, “una política de seguridad integral e interinstitucional como una unidad de esfuerzo del Estado visto como un todo” (PND, p. 50). Por tanto,

Es necesario adoptar una visión multidimensional de la seguridad que implique la comprensión de las amenazas al Estado y a la población como fenómenos articulados que tienen incidencia en los campos económico, político,

social y medioambiental y, por tanto, es necesario generar respuestas articuladas de Estado para enfrentarlas. (PND, p. 50)

Otra consideración especial del PND está relacionada con el reconocimiento del “agua, la biodiversidad y el medioambiente como el interés nacional principal y prevalente desde la óptica de la seguridad nacional y un activo estratégico del país, en un contexto de futura escasez y de eventuales conflictos por su control” (PND, p. 50).

Por otra parte, la actual PDS para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (2018-2022), expresa en su visión:

[...] Las amenazas y los desafíos de seguridad, desde un nuevo enfoque multidimensional y con el fin de fortalecer la legitimidad estatal y el régimen democrático, el respeto por los derechos humanos y la construcción de legalidad. Con esa perspectiva, se busca preservar y potenciar los intereses nacionales ante actores foráneos, al tiempo que promover la cohesión de la sociedad colombiana. (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 5)

Asimismo, esta política expone la necesidad de concebir dicha visión de una manera más amplia e integral para enfrentar los retos que afronta el país, por cuanto el Gobierno nacional considera que no es suficiente con el solo despliegue de fuerzas legítimas del Estado; por el contrario, es necesario articular y coordinar de forma interinstitucional y unificada las instituciones y la población, debido a que

[...] si bien no existen causas que justifiquen la criminalidad y la violencia, sí hay condiciones que favorecen su surgimiento y perpetuación, lo cual obliga al Estado a combinar todos los recursos que la Constitución otorga para garantizar la vigencia de la legalidad. (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 5)

Por lo anterior, se requiere fortalecer el Consejo de Seguridad Nacional y el Ministerio de Defensa Nacional y consolidar una institucionalidad civil fuerte para el logro de los fines de esta política. En consideración de lo anterior, el país debe mantener su capacidad militar para disuadir eventuales agresiones externas y emplear una política de diplomacia que fortalezca las alianzas con países que tengan intereses comunes, y que sirva a dicho propósito. Por tal razón, Colombia debe seguir siendo una nación comprometida con la vigencia del derecho internacional y la consecución de la paz y la seguridad internacionales, en los términos establecidos

en la Carta de las Naciones Unidas, el plan operativo de la Policía Nacional y el norte de la acción integral del Estado para asegurar la legalidad (DNP, 2019, p. 50).

Para dar continuidad a esa alineación estratégica, el Comando General de las Fuerzas Militares emitió la Guía de Planeamiento Estratégico, en armonía con la PDS y con los criterios del Gobierno nacional. Esta guía orienta el cumplimiento del Plan Bicentenario “Héroes de la Libertad” para contrarrestar las amenazas y los factores de inestabilidad armados, económicos y sociales. La ejecución del Plan Bicentenario se afianza en los planes de los comandos de Fuerza, los comandos conjuntos y las fuerzas de tarea, entendiendo la nueva visión de la seguridad para dinamizar la estrategia contra los factores de inestabilidad y llevarlos a un punto de inflexión en la protección del Estado y sus recursos a través de unas FF. MM. con capacidad para conducir operaciones en ambientes complejos, de forma adaptable y sostenible, bajo los preceptos de mando, control, apoyo y enlace (Comando General de las Fuerzas Militares, 2020, p. 60).

La Guía de Planeamiento Estratégico involucra conceptos de interoperabilidad, sinergia operacional y victorias tempranas en operaciones conjuntas, soportados en dos pilares fundamentales: la *AU* y el *control institucional del territorio*. El Plan Bicentenario —compuesto por once líneas estratégicas, tres ejes y diez planes de operaciones para todo el territorio nacional, con un esfuerzo en trece áreas de atención prioritaria en los dominios terrestre, marítimo y aéreo, con once líneas estratégicas y once políticas— Es decir, a las FF. MM. les permitirá conducir operaciones conjuntas sostenidas, focalizadas y eficaces con el compromiso de los comandantes en todos los niveles para alcanzar una democracia segura para todos los colombianos (Comando General de las Fuerzas Militares, 2020, p. 66).

De esta forma, las FF. MM. hacen parte activa del desarrollo de la nación, a través de la contribución de los planes nacionales y con la ejecución de planes militares estratégicos para el empleo de unas FF. MM. modernas y eficaces en las operaciones conjuntas, coordinadas e interinstitucionales, lo cual asegura la protección del Estado y la de sus recursos mediante el control interinstitucional del territorio y los esfuerzos focalizados constitucionales e institucionales en el logro de los objetivos nacionales.

Conclusiones

Los ODS dispuestos en la Agenda 2030 plantean diferentes escenarios que implementar por parte de los Estados. No solo por el cumplimiento de instancias

internacionales, sino también, por la creación y el afianzamiento de indicadores que garanticen la efectividad de las políticas públicas, la cooperación internacional y la práctica efectiva de las políticas ante la sociedad y las comunidades dentro del Estado.

Los nuevos escenarios estratégicos, políticos, económicos y ambientales apuntan a alcanzar una sociedad equitativa, justa y en paz. Los ODS guardan plena armonía con los ejes de transformación de la PDS del gobierno del presidente Duque, no solo vistos desde los factores de inestabilidad en los que enfrenta el Estado colombiano, sino por la caracterización y la categorización de las amenazas que hoy más lo aquejan; sobre todo, durante el postacuerdo del proceso de paz con las FARC-EP.

El mantenimiento de la paz, el desescalamiento del conflicto y la confrontación directa e indirecta en Colombia imponen la actuación de la Fuerza Pública para combatir y contener todas las configuraciones de grupos armados ilegales y de crimen organizado, que hoy tienen una incidencia en lo transnacional y plantean escenarios operacionales, estratégicos y tácticos en todo el territorio nacional. Sin embargo, la actuación de la Fuerza Pública se legitima aún más con la implementación de una visión pragmática de los ODS.

En ese sentido, estas organizaciones al margen de la ley son a las que Colombia deberá hacer frente, tal y como se presentó en el análisis, aunado ello a otros escenarios que, sin duda, ponen a prueba las capacidades y los medios de respuesta; por ejemplo, el fortalecimiento institucional, la reducción de homicidios, el suelo para uso ilícito de cultivo, la contaminación de las cuencas de los ríos y el impacto medioambiental negativo ponen de relieve las necesidades y una nueva agenda que, en caso de no atenderse, pueden derivar en otras violencias; quizá, incluso, truncar el anhelo de una sociedad desarrollada, próspera, equitativa, en paz y con plenas garantías en el cumplimiento de los DD. HH.

Tal y como se evidencia en el PND 2018-2022, en el acápite “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”, capítulo dedicado específicamente a la seguridad, la autoridad y el orden para la libertad, la defensa nacional, la seguridad ciudadana y la colaboración ciudadana, el acápite se asocia con los ODS N.º 10 y N.º 16, y se incorpora la variable de la seguridad y defensa nacional en los planes y los proyectos para el desarrollo del país (DNP, 2019).

De tal forma, son fundamentales la participación y la transformación de las FF. AA. El trabajo coordinado de las fuerzas y los gobiernos permitirá mantener

controlado cualquier tipo de amenaza interna o externa que se pueda presentar, en escenarios no necesaria ni exclusivamente de la confrontación militar, pero que sí coadyuvan al cumplimiento de los compromisos de los ODS y el postacuerdo.

En consideración de lo anterior, el Gobierno nacional incorporó al PND 2018-2022 el modelo denominado *Círculo virtuoso de la seguridad, la legalidad, el emprendimiento y la equidad*, como centro de la transformación estratégica de la defensa y la seguridad, junto con la Guía de Planeamiento Estratégico de las FF. MM. (2019-2022), la que, en armonía con la PDS y los criterios del Gobierno nacional, orientan el cumplimiento del Plan Bicentenario “Héroes de la Libertad” de las FF. MM. para contrarrestar las amenazas y los factores de inestabilidad armados, económicos y sociales que afectan a la nación.

Referencias

- Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. www.puntoaparte.com.co
- Borrero, M. A. (2009). El papel de las fuerzas militares ante los nuevos riesgos. En M. E. Cárdenas & H. Medina Uribe (Ed.), *Conversatorios preparatorios del congreso internacional "Riesgos, Seguridad y Defensa en el Siglo XXI"* (p. 93). FESCOL.
- Charles-Phillipe, D. (2008). La guerra y la paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia. (B. Covadonga Morales, Ed., C. M. Bertrand & G. P. Quiroz, Trads.). Icaria.
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (2019). *Guía de Planeamiento Estratégico del Comando General de las FF. MM. (2019-2022)*. Imprenta de las FF. MM.
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (2019). *Plan Bicentenario "Héroes de la Libertad"*. Imprenta Nacional.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz. Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un nuevo país (2014-2018)*. Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. DNP.
- Leal Buitrago, F. (2006). La política de seguridad democrática 2002 - 2005. *Revista Análisis Político*, (57), 3-30. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/46270>
- López-Jacoiste, E. (2010). Seguridad humana y seguridad internacional: elementos clave para la paz. En E. López (Ed.), *Seguridad, Defensa y Desarrollo en el contexto internacional actual* (pp. 169-202). EUNSA / Astrolabio.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2016). *Visión de futuro de las Fuerzas Armadas*. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estrategia_planeacion/proyeccion/documentos/vision_futuro_FA.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de defensa y seguridad (PDS) para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Ministerio de Defensa Nacional. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf
- Naciones Unidas. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América y el Caribe*. Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2018). *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y El Caribe*. CEPAL.
- Niño González, C. (2017). La sexta generación de la guerra: entre degeneraciones y violencias en la seguridad internacional. En A. Castillo Castañeda, C. Niño González, A. Castillo Castañeda, & C. Niño González (Eds.), *Nociones sobre seguridad y paz en las relaciones internacionales contemporáneas* (pp. 35-49). Ediciones USTA.

- ONU-PNUD. (2018). *ODS en Colombia: Los retos para 2030. Evaluación de los ODS en Colombia*. <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/ods/ods-en-colombia--los-retos-para-2030.html>
- Organización de Naciones Unidas. (2012). *El futuro que queremos. Río +20 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas.
- El País*. (2012, 06 de agosto). Orden público, el gran déficit del Gobierno Santos en su 'primer tiempo'. <https://www.elpais.com.co/colombia/orden-publico-el-gran-deficit-del-gobierno-santos-en-su-primer-tiempo.html>
- UNODC. (2021, 09 de junio). *Datos y tendencias del monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos en Colombia (2020)*. <https://www.unodc.org/colombia/es/datos-y-tendencias-del-monitoreo-de-territorios-afectados-por-cultivos-ilicitos-en-colombia-2020.html>