

EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MARCO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL

*Coronel FAC (RA) David Barrero-Barrero
Magíster Mauricio Pryor Moreno*

“[...] El Gobierno ha diseñado una Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad, que servirá de hoja de ruta para los próximos años [...] La garantía de convivencia radica en que esos derechos estén ciertamente protegidos, el buen funcionamiento de la justicia y el esfuerzo permanente por construir una sociedad con emprendimiento y equidad que logre un futuro promisorio para todos”

Iván Duque Márquez

Este capítulo de libro es resultado del proyecto de investigación denominado ‘Contribución del Sector Defensa Nacional de Colombia al Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)’, a cargo del Departamento de la Fuerza Aérea en la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, adscrito al grupo de investigación ‘Masa Crítica’, bajo la línea de investigación ‘Estrategia, Geopolítica y Seguridad Hemisférica’, en el año 2019.

Genealogía del Desarrollo desde Naciones Unidas hacia el Planeta

Como se ha mencionado, la tarea de promover el desarrollo a nivel mundial viene desde Naciones Unidas, y la idea de “un mundo más seguro y más democrático” (Sachs, 2008, p. 277) ha venido siendo planteada, trabada y promovida por esta organización supranacional desde 1945 (s.f.):

para lograr la cooperación internacional en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

Para Arturo Escobar, en *La invención del desarrollo*, el concepto propio de desarrollo “sigue siendo una importante fuerza social y cultural a la cual enfrentar. Significativas batallas políticas se libran en su nombre, y la vida de muchos y los medios de subsistencia de las personas todavía están en juego en estas batallas” (2014, p. 10).

La evolución de este término denominado ‘desarrollo’ (entendido inicialmente como un simple crecimiento poco medido, sin control ni resultados) ha llevado al nuevo planteamiento de ‘desarrollo sostenible’ (Naciones Unidas, s.f.), “que fomenta la prosperidad y las oportunidades económicas, un mayor bienestar social y la protección del medioambiente, [...] el mejor camino a seguir para mejorar la vida de la población” (Naciones Unidas, s.f.). Un pensamiento y criterio mucho más amplio y acorde con las necesidades puntuales de crecimiento a nivel global.

Para llegar a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o Agenda 2030, cuyo tiempo planeado para su ejecución va desde el 2015 hasta el 2030, Naciones Unidas en su Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2019 determinó tres ámbitos fundamentales para el desarrollo del mismo. El primero de los objetivos es el de la “erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones” (2019), que busca el acceso a los alimentos, agua potable y saneamiento de los acueductos; eliminar la pobreza en todo el concepto amplio de su definición; y acabar con la desproporción en la que viven muchas mujeres en diferentes lugares del mundo en condiciones de disparidad frente a los hombres por falta de acceso al trabajo remunerado, la educación y la propiedad. Este primer ámbito sentó las bases para el primero de todos los ODS: “Poner fin a la pobreza” (SDGF, s.f.).

El segundo ámbito es el de la “aceleración de las transformaciones estructurales” (2019), en el que se pretende que los Estados realicen unos ajustes políticos encaminados al cumplimiento de la transformación y llevar a la realidad los ODS. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el resultado de la planeación del Gobierno nacional en el cual se marcan las pautas para estructurar y poner en marcha el compromiso de Colombia.

Precisamente, en el PND 2018-2022, se podrían vincular las herramientas del Departamento Nacional de Planeación (DNP) que se enuncian en el título “El aporte del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” (2018, p. 7), de la parte introductoria del mismo para llevar a cabo el plan de gobierno, el cual apunta en la misma dirección que el ámbito de las transformaciones estructurales de la ONU. Estas herramientas son:

1. Mejora regulatoria.
2. Eficiencia en el gasto.
3. Transformación digital.
4. Mejora tributaria – Sistema General de Regalías (SGR).
5. Agroindustria.

El tercer ámbito es el de la “construcción de resiliencia a las crisis y conflictos”. Para entender este apartado, la resiliencia¹ busca permitir sobrellevar la vida sobreponiéndose a las tragedias (Descriptores en Ciencias de la Salud, s.f.). Ahora, y sin entrar a discutir el término ‘tragedias’ en un sentido amplio, pero sí desde lo realista, la necesidad de salir adelante de las adversidades busca en la resiliencia, no solamente enunciar las amenazas y desafíos sociales, económicos y ambientales, sino evidenciar propuestas para acompañar el significado resiliente para proveer una mejor condición de vida. Por ejemplo, se pueden citar algunos de estos desafíos previstos para Colombia en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: salud, niños, educación, seguridad alimentaria, vivienda, adultos mayores, reducción de la pobreza, emprendimiento, mercados internacionales, productividad, convivencia pacífica, democracia, justicia y libertad. Todos ellos como parte de los pactos establecidos por el Gobierno nacional en el PND (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

Ahora, con base en los tres ámbitos del desarrollo brevemente explicados, y para responder a estos problemas y enfocar mejor sus recursos y experiencia para cumplir la Agenda 2030, en el PNUD se ha identificado un conjunto de enfoques que ha sido denominado ‘soluciones emblemáticas’, las cuales dan razón a los ODS (PNUD P. d., 2019). Estas seis soluciones emblemáticas son:

1. Mantener a las personas al margen de la POBREZA.
2. GOBERNANZA por sociedades pacíficas, justas e inclusivas.
3. Prevención de crisis y aumento de la RESILIENCIA.
4. MEDIOAMBIENTE: soluciones para el desarrollo basadas en la naturaleza.
5. ENERGÍA limpia y asequible.
6. Igualdad de GÉNERO y empoderamiento de la mujer.

1 Según los Descriptores en Ciencias de la Salud (DeCS), la resiliencia se define como la “capacidad humana para adaptarse ante la tragedia, trauma, adversidad, infortunios, y sobrellevar importante estrés en la vida”.

Cada una de estas llamadas soluciones está compuesta por asesoría en políticas, asistencia técnica, finanzas y programas (PNUD, 2019). Ahora bien, aun cuando estas permiten despejar el camino para el desarrollo sostenible, ninguna es efectiva por sí sola; es decir, son necesarias todas las variables para cumplir con efectividad y alcanzar los ODS.

Como se evidencia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo tiene delineada la hoja de ruta para el trabajo común hacia la obtención de la “vida productiva y [...] las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore” (Guatemala, s.f.), lo que deja ver un compromiso supranacional, prácticamente de obligatorio cumplimiento nacional y local en todas las regiones del planeta.

Ahora, retomando la genealogía de los ODS, el final del siglo xx fue un tiempo de reflexión para muchas instituciones, debido a que aprovecharon el cambio de centuria para revisar el estado de las cosas. Este fue el caso, entre otras instituciones, de la Organización de las Naciones Unidas, que inició un proceso de introspección para definir sus tareas en el siglo xxi, sobre la base de sucesos y acontecimientos que se venían presentando en la transición del siglo xx al xxi y que inicialmente estaban fuera de los objetivos de la conformación de esta organización en 1945, como el cambio climático, la pobreza extrema e incluso el terrorismo, por citar tan solo tres ejemplos (Naciones Unidas, 1945).

Es por lo anterior que, en el año 2000, se realizó la Cumbre del Milenio en Nueva York, donde la Asamblea de Estados estuvo enmarcada en la definición del papel de la ONU con respecto del futuro, y cuyo resultado fue la Declaración del Milenio, abordando precisamente problemas y amenazas para la humanidad en el nuevo escenario planetario del siglo xxi. Durante la Cumbre, 189 países acordaron avanzar para el logro de ocho objetivos, encaminados a ayudar a las personas que habitan los países más pobres del mundo y a mejorar sus condiciones de vida para el año 2015. Estos objetivos fueron dados a conocer como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM):

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.

3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
4. Reducir la mortandad infantil.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
7. Garantizar la sostenibilidad del medioambiente.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Así las cosas, el empeño de la Organización y de los países miembros se encaminó hacia ese fin durante el periodo entre el año 2000 y el 2015. Aunque se logró avanzar en términos muy generales, ese lapso estuvo acompañado de retos inesperados que hicieron imposible cumplir la agenda pactada y lograr los resultados deseados. Los ataques del 11 de septiembre de 2001, la crisis financiera de 2008, la aparición de epidemias y especialmente los desastres naturales constituyeron una dificultad mayor a la esperada y llevaron al final del tiempo pactado.

Este plan de los ODM pretendió mejorar las condiciones de la vida humana en el mundo y para esto se fijaron metas, entre las cuales se puede resaltar la preocupación social, entre otras preocupaciones. La diferencia entre los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible radica fundamentalmente en que “los nuevos objetivos son de aplicación universal para todos los países, mientras que los ODM únicamente estaban dirigidos a los países en desarrollo”. Con base en la anterior distinción, y revisando la filosofía de los ODS, es necesario decir que estos “reconocen que es esencial luchar contra el cambio climático a fin de lograr el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. El ODS 13 busca adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos” (ONU, 2019).

Por lo anterior, y al querer llevar el ‘desarrollo’ a todas las partes del mundo y crear conciencia, como parte de la preocupación global, la ONU determinó hacerlo a través de 17 objetivos. Estos, como fruto de lo acordado en el 2015, se convirtieron entonces en el plan para sacar adelante la problemática mundial que fue establecida en la Declaración, es decir, el enfoque ya no estaba en los países en desarrollo, sino que tenía una visión de carácter global y sin exclusión.

Se dieron avances importantes, pero fue necesario tener una aproximación distinta al problema, dedicada a un enfoque distinto, concentrado en los problemas ambientales. Esta orientación definió una extensión del trabajo en lo que hoy se conoce como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el periodo de 2015 a 2030.

En los ODS, los objetivos que se fijaron fueron:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
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.
17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2019).

La aprobación de estos 17 objetivos y 169 metas formuladas en el 2014, su posterior aprobación en el 2015 y una vez divulgada la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, marcó y sigue vigente la hoja de ruta común para las naciones del mundo en su plan nacional y local, con el fin de superar los problemas de desarrollo, pobreza y preocupaciones y desafíos generados por el cambio climático, la pobreza extrema, la exclusión, la falta de agua y las vulnerabilidades sociales, económicas y medioambientales y la falta de derechos, en procura de alcanzar la igualdad.

Es evidente y lógico que los ODS fueran más ambiciosos que los 8 ODM porque incluyen una temática hacia el desarrollo requerida, necesaria y extensiva a todos los países del planeta, además de ubicar al cambio climático como eje central de desarrollo común para todos; también se evidencia que el planteamiento de estos nuevos objetivos obedece a un análisis de las causas del rezago de los ODM y en consideración a las dificultades que se enfrentarán en el futuro cercano para el logro del objetivo fundamental: un mundo en el que la pobreza no sea algo presente en las sociedades. La aproximación constituye una prospectiva al problema que vislumbra las causas de futuros rezagos. Así, ante la presencia de fenómenos naturales que generan destrucción en amplias

áreas productivas, se proponen medidas dirigidas a mitigar el cambio climático y, de esta manera, lograr la sostenibilidad de los resultados logrados eventualmente.

De alguna manera, los ODS buscan soluciones para todos por igual. Esto implica tratar de reducir las brechas en desarrollo y ponerle fin a la pobreza extrema en todos los lugares del planeta. Todas las naciones tienen el mismo compromiso, no solo ante las Naciones Unidas y sus informes de avance anual, también en los resultados internos de cada país para que se vea reflejado el buen resultado de sus acciones. Para esto, es necesario que las naciones con mayor riqueza e índices de desarrollo ayuden colectivamente a aquellas naciones de mayor afectación y retraso en el logro de las más mínimas metas de equidad o de solución de crisis que llevan a la desigualdad.

Por lo anterior, es evidente que la visión y el propósito hacia el futuro no son exclusivos de las Naciones Unidas. Para la implementación de cada uno de los planes que ha trabajado en diferentes tiempos del siglo XXI, ha involucrado a toda una diversidad de actores de la comunidad internacional (Estados, organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, organizaciones regionales, organizaciones no gubernamentales, etc.), a fin de generar una mayor sinergia en beneficio común, en especial de aquellos seres humanos que siguen viviendo en condiciones extremas de desigualdad, debido a las guerras, las catástrofes ambientales, la corrupción, el terrorismo, los Gobiernos colapsados, la pobreza extrema, entre otros.

Con respecto de la región hemisférica, es importante agregar que la situación en Latinoamérica ha sido relevante en relación con las condiciones de pobreza y la implementación del programa. En primer lugar, la región ha sufrido una profunda polarización durante los primeros tres lustros del milenio y los desastres naturales han impactado áreas en el Caribe y el Pacífico, de modo que se ha vuelto un desafío importante para todo el andamiaje regional. No es extraño que, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se llevaran a cabo reuniones de trabajo que lidiaran con las nuevas amenazas y preocupaciones medioambientales y que en ellas estuviera presente el llamado a tomar medidas frente a las crisis ambientales y económicas.

Así, Colombia también ha hecho su parte en la implementación de estos programas y el Gobierno actual ha contemplado estos temas en la agenda actual, al incluirlos en el Plan de Gobierno, en lo que ha denominado ‘Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022’ (Departamento Nacional de Planeación, 2018, p. 17).

La desigualdad, los fenómenos ambientales, los movimientos telúricos, el rezago educativo o los problemas sanitarios, entre otros, hacen parte del contexto nacional y los motivos para incluirlos en el Plan Nacional de Desarrollo saltan a la vista.

En este sentido, las Fuerzas Militares (FF. MM.), como parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público y en desarrollo de sus tareas constitucionales, también se encuentran involucradas en un trabajo capaz de generar efectos sobre los resultados que Colombia puede ofrecer en su territorio con respecto del programa de los ODS. Habida cuenta que las nuevas amenazas constituyen un riesgo para la seguridad nacional en la afectación de varios de los bienes que pretenden proteger los ODS, la tarea para las Fuerzas Militares se define por sí misma.

Es por lo anterior que, en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se le han designado a las FF. MM. tareas relativas al cuidado de la biodiversidad y al desarrollo de infraestructura. Es una labor que deviene de la misión constitucional y, ahora, de los intereses fijados desde el Plan presentado por el Gobierno para consideración del Congreso.

El sector defensa posee capacidades organizacionales que se constituyen en un activo para el desenvolvimiento de los ODS en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. Precisamente, este capítulo le describirá al lector los elementos de este vínculo.

Ahora, y visto desde otro ángulo, ¿cuáles son los problemas que caracterizan la problemática global mundial y que son considerados de larga duración? Esta es una de las preguntas que se le podría hacer a las Naciones Unidas, o a cada uno de los países que integran ese organismo, acerca de las complicaciones de afectación humana que hayan evaluado y por las cuales se debe poner atención en el presente y los años venideros en beneficio de la humanidad; sin embargo, Sergio de Zubiría (2007) responde de la siguiente manera:

Disparidades económicas cada vez mayores entre el norte y el sur, el crecimiento del número de seres humanos viviendo bajo la línea de pobreza crítica, las migraciones masivas hacia países con mayor bienestar material y la degradación general del medioambiente, las próximas décadas traerían problemas aún no conocidos en relación con la virulencia del racismo, la xenofobia, el hipernacionalismo, los fundamentalismos religiosos, la intolerancia, la violencia y las violaciones generalizadas de los derechos humanos (p. 25).

Como evidencia lo anterior, el tema medioambiental es de gran importancia en la actualidad e, incluso, desde mucho tiempo atrás. Se debe entender, desde una óptica bioética² (Osorio, 2018, p. 17), que la destrucción del medioambiente es, en definitiva, la destrucción de la naturaleza y el hombre es parte de lo que él mismo está destruyendo.

Antecedentes de Orden Constitucional en Materia de Desarrollo

En el sentido simple, el desarrollo humano se define como el “proceso de ampliación de las opciones del individuo, tanto en lo relativo al desarrollo de las capacidades humanas (mejora de la salud, profundización en el conocimiento) como en el uso de estas capacidades” (Tesauro de la UNESCO, 2019) y tiene relación con el bienestar social, el crecimiento económico, la cultura de paz, el desarrollo de recursos humanos, el desarrollo integrado, el desarrollo participativo y el cumplimiento de las necesidades básicas (Tesauro de la UNESCO, 2019).

Además, tiene una relación directa en el presente siglo con la seguridad humana, enfocada en dos aspectos principales planteados por primera vez en el Informe sobre el Desarrollo Humano (1994) y que se constituyen como la vinculación directa del desarrollo a una problemática

2 La bioética puede ser considerada como un conocimiento interdisciplinario que busca determinar su ‘objeto’ de estudio desde el diálogo sincero y abierto entre personas que, aun cuando pertenecen a disciplinas muy distintas y representan intereses muy diversos, buscan otra apropiación de la realidad y ponen sus capacidades, habilidades, conocimientos y competencias para encontrar una nueva comprensión de la realidad humana y de los desafíos que el mundo actual trae para la supervivencia planetaria (Osorio, 2018, p. 17).

de seguridad para las naciones, incluidos todos los temas de vulnerabilidad de los seres humanos (como la pobreza extrema, los problemas medioambientales y la desigualdad). Estos dos aspectos son:

En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país (p. 20).

Una vez explicado lo que está establecido a partir de las Naciones Unidas, es importante presentar lo que se entiende por ‘desarrollo’, en el siglo XXI, y reconocer el porqué de la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) o plan del Estado, con el fin de determinar los caminos para la generación de prosperidad para los colombianos.

En Colombia, el objetivo fundamental del PND es el de definir la ruta a seguir para constituir en el país el “crecimiento y mejoramiento” (Procolombia, s.f.) necesarios para el mismo. El PND es planteado por el Gobierno nacional, por intermedio del DNP, y llevado a cabo a través de “los sectores de seguridad y defensa, economía, gestión ambiental y participación ciudadana” (Procolombia, s.f.).

Nótese entonces que el sector defensa se constituye en un actor fundamental para los propósitos del Gobierno nacional, al igual que los otros organismos que conforman el poder nacional, por cuanto está incluido en el desarrollo y en la ejecución de los planes, en cooperación con los demás campos del poder.

Para Colombia, el desarrollo tiene estrecha relación con los fines esenciales del Estado, definidos claramente en el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia (CPC):

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad³ general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa

3 El resaltado es propio para evidenciar el desarrollo enmarcado en la prosperidad.

y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Senado de la República, 2018).

La prosperidad hace referencia a las condiciones de las cuales, en el marco del desarrollo, se pueden obtener dividendos favorables en lo económico y en lo social, como la abundancia y el bienestar, este último está mencionado en la Constitución Política:

Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable (Senado de la República, 2018).

Por otra parte, para el actual Gobierno colombiano, el desarrollo en lo económico y lo social implica “cerrar las brechas de oportunidades [...] cerrar las brechas en generación de ingresos. El concepto [...] es el de política social moderna, significa, que más que un Estado asistencialista, es un Estado que le genera oportunidades a la gente” (Revista Semana, 2019), mediante la provisión de cobertura en los aspectos de salud, educación y redistribución de ingreso, lo que permite evidenciar su alineamiento con la Constitución Política.

Adicionalmente, el Gobierno tiene dentro de sus metas “sacar de la pobreza extrema a 1,5 millones de personas y sacar de la pobreza a 2,9 millones de colombianos. Además, [...] cobertura de la educación superior del 60 por ciento; ponerle fin a la deforestación y cumplir con los ODS” (Revista Semana, 2019).

Esta meta deberá ir acompañada de políticas públicas en materia de seguridad, por cuanto la pobreza extrema es consecuencia y causa de la violencia. Consecuencia, debido a que este sector de la población es víctima de la violencia interna que el país ha padecido durante décadas, indiferentemente de su procedencia. Y causa, por la falta de ingresos y el desbalance social que obliga, en algunos casos, a cometer delitos o a protestar violentamente ante la desigualdad. En el peor de los casos, la pobreza también trae problemas de salud pública.

Entonces, la igualdad implica la necesidad de acciones de Estado para proveer oportunidades de “acceso a la salud, a la educación, a la conectividad, a las vías, a los servicios, el acceso a las oportunidades de trabajo y formalización de empresas, entre otros” (Revista Semana, 2019).

Retornando a los antecedentes constitucionales del PND, los criterios están delineados en la planificación, la prevención, el control y la cooperación externa, como lo expresa el artículo 80 de la CPC:

El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas (Senado de la República, 2018).

Más adelante, la CPC dictamina la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y, en él, las consideraciones al respecto del tema de desarrollo. Artículo 341:

El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del periodo presidencial respectivo (Senado de la República, 2018).

Así mismo, y sin dejar la responsabilidad del PND únicamente al Gobierno de turno, la otra Rama del Poder Público, en cabeza del Congreso, cumple con la tarea de la aprobación del Plan para viabilizar su ejecución, conforme al artículo 150:

Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

[...] 3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos (Senado de la República, 2018).

Además de esto, y como arte del control político a lo aprobado por el Congreso y como práctica de buen gobierno, el artículo 189 establece que:

Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

[...] 12. Presentar un informe al Congreso, al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la Administración, sobre la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, y sobre los proyectos que el Gobierno se proponga adelantar durante la vigencia de la nueva legislatura (Senado de la República, 2018).

Es decir, “corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: [...] 3. Presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 150” (Senado de la República, 2018).

Todo lo relacionado denota un ordenamiento procedimental de cómo planear, presentar y hacer viable la aprobación del PNC para cumplir las expectativas de los nacionales en materia de desarrollo, que incluye los temas de seguridad y defensa. Adicionalmente, es importante mencionar que, hasta lo aquí descrito, y una vez aprobado el PND, incluido presupuestalmente, corre a nivel de las gobernaciones, municipios y territorios indígenas un proceso similar para su puesta en funcionamiento.

Además de estas regiones, según el artículo 337, “la Ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas (sic) y sociales tendientes a promover su desarrollo” (Senado de la República, 2018); ampliando y cubriendo la totalidad del territorio nacional.

En la misma CPC, en el capítulo II “De los Planes de Desarrollo”, específicamente en el artículo 339, se sintetiza lo analizado hasta ahora:

Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo (Senado de la República, 2018).

Después de describir el antecedente constitucional del PND, es crucial mencionar que este Plan, a través de la Ley 152 de 1994, por la cual también fue establecida la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, “incluye, entre otros, los principios generales de planeación, la definición de las autoridades e instancias nacionales de planeación y el procedimiento para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo” (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Para el Gobierno nacional es importante “cerrar las brechas [...] en generación de ingresos. El concepto [...] en el Plan de Desarrollo es el de política social moderna, significa que [...] es un Estado que le genera oportunidades a la gente” (Revista Semana, 2019).

Para el sector defensa será importante viabilizar el PND, por cuanto “la visión de paz consiste en llevar todas las capacidades del Estado a los territorios que han sido más golpeados por la violencia, llevándoles oportunidades, impulsando el emprendimiento y el acceso a la justicia” (Revista Semana, 2019).

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y su Vinculación con la Agenda 2030

Todos los Gobiernos presentan para su cuatrienio el ya conocido Plan Nacional de Desarrollo con diferente nombre, enfoque y una propuesta de trabajo que supone eliminar los desafíos que tiene Colombia en materia de seguridad, prosperidad y economía. Pero ¿qué significa o qué pretende en concreto el Plan Nacional de Desarrollo?

Una de las mejores explicaciones de lo que es y lo que pretende este documento de gobierno es la siguiente:

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) tiene como objetivo marcar los lineamientos para el crecimiento y mejoramiento del país y determinar los procesos que se deben llevar a cabo para cumplir con estas metas. El PND es ejecutado por el Gobierno nacional y el Departamento Nacional de Planeación en los sectores de seguridad y defensa, economía, gestión ambiental y participación ciudadana (Procolombia, s.f.).

El PND es presentado al país por el Gobierno nacional en el documento del DNP, con una mejora del 49,7 % al 27 % de caída de la pobreza y del 16,3 % al 31,0 % de aumento sostenido de la clase media (2018, p. 1). Aunque aclara que “persisten un conjunto de factores y de restricciones que de no enfrentarse exitosamente comprometerán la continuidad del cambio social y la posibilidad de lograr un país con mayor equidad y calidad de vida para todos” (2018, p. 1).

Así mismo, el PND establece que la obligación de trazar el curso para acabar con los obstáculos y generar las condiciones para que despegue el crecimiento requerido, así como la creación de oportunidades para el mismo, por intermedio de lo planificado en cada uno de los pactos del Gobierno nacional descritos en el Plan (2018, p. 1). Por lo anterior, la postura del Gobierno es la de involucrar a todos en común y ponerlos de acuerdo, “en donde concurren la inversiones públicas y privadas y los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno”, para que conjuntamente, como Estado, se realice la transformación a partir de la definición de las prioridades.

En materia de defensa y seguridad, el aporte del sector defensa al Plan, y en consecuencia al país, se hace presente para el logro de los objetivos, como marco de referencia importante para la gestión de la igualdad para los colombianos, dado que el criterio presidencial establecido en el documento implica una participación necesaria y puntual. Precisamente, un gran acierto del presente Gobierno (y que se puede calificar como inteligente, innovador y trascendental para el cumplimiento de los ODS) ha sido la inclusión transversal de estos dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, lo que permite evidenciar un giro hacia una cultura estratégica más autoproteccionista, bajo el lema de “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, donde la palabra “pacto”⁴ es enunciada en cada uno de los títulos en los que el Gobierno nacional plasma sus objetivos.

Estos objetivos y los proyectos propuestos para su cumplimiento se encuentran alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo que refleja el compromiso de la Nación en la reducción de la pobreza, la sostenibilidad ambiental, la lucha contra el cambio climático y la paz, temas con una alta relevancia para esta región del país (Departamento Nacional de Planeación, 2018, p. 876).

Transversal a lo anterior, el CONPES 3918, titulado “Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia” (2018), contempla en lo social, económico y ambiental retos considerados importantes para el país y el orden internacional. Esto implica:

La necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional para promover acciones transversales, la capacidad del Gobierno para cuantificar los avances de las metas propuestas, la alineación de la agenda con los instrumentos de política territoriales, la coordinación de acciones con diferentes actores sociales, así como la movilización de recursos en todos los niveles (2018, p. 2).

4 Pacto hace referencia a un acuerdo, trato o compromiso en el que dos o más participantes aceptan su mutua obligación y respeto por cumplir lo determinado.

Además de lo anterior, “30 entidades nacionales que serán las encargadas de liderar las acciones que hasta el año 2030 marcarán la ruta del desarrollo social y económico de los colombianos en armonía con el medioambiente” (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

La Política de Defensa y Seguridad y su relación con los ODS

Una aproximación histórica a la vida política colombiana muestra que, durante los últimos cien años, el país ha cambiado sustancialmente. Colombia se ha desarrollado y hoy se tienen mejores condiciones de vida que las que se tenían hace 20 años, las cuales fueron mejores que las de hace 50 años y estas, a su vez, que las de hace un siglo atrás.

Esta realidad se hace evidente en los grandes cambios de la dinámica política, social y económica. Por ejemplo, las oportunidades de participación política se han abierto desde una sociedad que solo concedía el voto a unos cuantos hasta llegar al sufragio universal (superando obstáculos como la negación del voto para la mujer o la limitación patrimonial del voto); el avance social es notable en una generación que presenta un ingreso de estudiantes a las universidades en cantidades mayores a las que se tenían en tiempos pasados; y económicamente, el país ha diversificado su oferta exportadora y superado la dependencia del café hacia un sistema productor mucho más complejo, con industrias crecientes y una propuesta de servicios que conecta a la población con un futuro más promisorio.

Ahora bien, la situación dista de ser óptima. Hay un gran camino a recorrer, en el que se supere la pobreza y se mejoren las condiciones de vida de los colombianos. No obstante, es de resaltar que, en gran medida, los avances que se han dado en el pasado se han debido a una institucionalidad que ha madurado para brindar seguridad a los ciudadanos con respecto de la búsqueda de un desarrollo libre para sus proyectos de vida.

Ahora bien, las amenazas para el desarrollo continúan existiendo. El terrorismo y la inseguridad que generan los grupos armados ilegales que interactúan con la criminalidad internacional plantean serios retos

que no pueden tomarse a la ligera. En este sentido, la Política de Defensa y Seguridad, propuesta por el Gobierno, se centra en hacer frente al peligro que representa la persistencia de grupos armados organizados y bandas que perseveran en el recurso a la violencia para conseguir sus objetivos. Como bien dice la introducción del documento relacionado a continuación:

Hoy, se requiere una nueva visión de seguridad que amplíe el objetivo de confrontar a esos grupos armados y las economías ilícitas y de paso a adoptar una política de carácter multidimensional que atienda los intereses nacionales, consolide el Estado de derecho, fortalezca la legitimidad democrática de las instituciones, garantice el respeto de los derechos humanos y se convierta en el motor de la transformación estructural de los territorios afectados por la criminalidad y la violencia, asegurando su incorporación plena al conjunto de la nación y denegándoselos a los grupos ilegales (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 20).

Por supuesto, no es una tarea fácil; por esta razón, la Política de Defensa y Seguridad promueve la inclusión de distintos sectores y la participación de múltiples instituciones, debido a que las amenazas actuales son más complejas y poseen redes que circulan en el escenario internacional y tienen esbirros en diferentes espacios dentro de nuestra sociedad. La reactivación del Consejo Nacional de Seguridad es un primer paso en este sentido, pero no es el único que presenta esta Política; de hecho, el documento presenta seis capítulos en los que se abarca: 1. Las amenazas, 2. La relación de seguridad y defensa y los pilares de legalidad, emprendimiento y equidad, 3. Los ejes de transformación estratégica, 4. Los principios aplicables a la Política de Seguridad y Defensa, 5. El propósito de la Política y 6. Los objetivos y las líneas estratégicas de la Política (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 16-17).

Es evidente que el éxito del esfuerzo del Gobierno no solo descansa en él mismo. Dado que se trata de un enfrentamiento con estructuras criminales, es imperativo tener en cuenta la necesidad de la formulación de una política criminal efectiva. Así:

El propósito de generar las condiciones de seguridad y convivencia que preserven y potencien los intereses nacionales, la independencia, soberanía e integridad del Estado, al tiempo que restablezcan y fortalezcan la legalidad, promuevan el emprendimiento, el desarrollo económico y sirvan para construir una sociedad con equidad y reconocimiento pleno de los derechos humanos (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 45).

Esto solo podrá alcanzarse de la mano de la generación de una disuasión estatal sólida para enfrentar las amenazas criminales; por ende, una pregunta importante es ¿cómo disuadir al criminal actual (y al que no ha delinquido, pero podría llegar a tomar el camino de la ilegalidad)?

Es un hecho que una persona toma la decisión de seguir el camino de la ilegalidad como parte de un proceso racional, en el cual se contempla un sistema de valores, la rentabilidad del delito, la habilidad del sistema policial para aprehender a los delincuentes, la habilidad del sistema judicial para lograr condenarlos, la consideración de la persona hacia el derecho y la probabilidad de su captura y condena, la resolución de la sociedad para aplicar una pena (por desagradable o costosa que sea), la posibilidad de que terceras personas exploten el sistema por motivos de ganancia personal, el nivel de sofisticación de las organizaciones criminales para vencer el sistema, entre otros.

Así las cosas, es esencial que diferentes instituciones se involucren en el proceso (particularmente de la Rama Judicial y Legislativa). Además, es importante que la sociedad se una a este propósito y al llamado del Gobierno:

La estabilidad de zonas afectadas por la criminalidad no solo se traduce en la vigencia de la ley, el fortalecimiento de la legitimidad estatal, el respeto y la garantía de los derechos de la población y un ambiente que permita el emprendimiento y el funcionamiento de la economía de mercado que genere equidad, sino que también requiere una política de seguridad integral e interinstitucional y unidad de esfuerzo del Estado como un todo (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 35).

Por consiguiente, el éxito o fracaso dependerá, en gran medida, del apoyo que otras instituciones den a esta política en y a los diversos espacios de la sociedad.

En las palabras introductorias a la Cátedra Colombia, el General Nicacio Martínez Espinel, comandante del Ejército Nacional (2018-2019), dada a la Escuela Superior de Guerra como parte de la presentación de los retos, desafíos y visión hacia el éxito nacional, fue claro y contundente al afirmar que “la seguridad es el bastión del Estado” (2019); así mismo, relacionó a la seguridad multidimensional con la seguridad humana (2019) y, en esta última, vinculó a la seguridad política, la seguridad de las personas, la seguridad de la salud (física y mental), la seguridad comunitaria (derechos colectivos), la seguridad económica (equidad y supervivencia) y la seguridad ambiental⁵ (desarrollo sostenible).

Conclusiones

Sin duda alguna, todo lo expuesto destaca la importancia que tiene para el Estado la problemática ambiental (entre otros temas de interés y preocupación). Lo anterior es interesante, y vinculante en lo que sigue, puesto que los ODS provienen de las Naciones Unidas (PNUD, 2019) y la Organización de Estados Americanos (OEA), que incluyen los problemas ambientales dentro del nuevo concepto de seguridad multidimensional, en la parte de “Preocupaciones y desafíos” (OEA, 2003), concretamente a partir de la Declaración de las Américas (OEA, 2003).

Igualmente, el General Martínez Espinel resaltó la importancia ambiental para el Estado⁶ y la asoció con la seguridad y la defensa; de hecho, hizo referencia a la seguridad, al desarrollo y al bienestar como “intereses nacionales en disputa” (2019), lo cual deja entrever la problemática asociada a los temas anteriores, incluido el desarrollo. De ahí que, presentar los lineamientos desde la ONU hasta desembocar en la

5 El orden de lo planteado fue modificado por los autores del capítulo para dejar en último lugar a la seguridad ambiental, con el fin de hacer un análisis de las palabras del conferencista en el apartado de las conclusiones.

6 Tanto el Ministerio de Defensa Nacional (que publicó la Política de Defensa y Seguridad) como las Fuerzas Militares (representadas en el análisis citado por el general Martínez, comandante del Ejército Nacional 2018-2019) hacen parte del Estado. Esto demuestra, una vez más, la alineación entre las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y el Estado colombiano.

situación que representan la seguridad, el desarrollo y el bienestar para el Estado, explica su inclusión en la agenda del presente Gobierno.

Por una parte, la afirmación “El Estado nace en la tierra y muere por la tierra” (Martínez, 2019) denota el compromiso del Estado en la solución del desarrollo mediante el cumplimiento de la misión constitucional de las instituciones militares. Por otra parte, en el numeral 6.2.4.9. “Fuerza de Protección Integral Ambiental”, de la Política de Defensa y Seguridad del Ministerio de Defensa Nacional (2019, p. 55), se propone la creación de:

Una Fuerza de Protección Integral Ambiental, para proteger de amenazas internas y externas los recursos hídricos, la biodiversidad y el medioambiente. Esta será una unidad que recogerá las capacidades disponibles y desarrollará nuevas, con el fin de impedir que las economías ilícitas sigan destruyendo esos activos estratégicos de la nación (2019, p. 56).

Lo anterior da cuenta de un gran aporte, en materia de defensa y seguridad, del sector defensa a la protección del medioambiente a fin de contribuir al esfuerzo conjunto de los entes estatales por la preservación de este; concretamente, la Fuerza Pública hace un esfuerzo por combatir los grupos ilegales que depredan los bosques nativos y utilizan la selva para el cultivo y procesamiento de coca y otras plantas ilícitas, con el propósito de salvaguardar el medioambiente.

Precisamente, el 2 de marzo de 2015, el periódico *El Espectador* publicó el artículo “Colombia perdió 600.000 hectáreas de bosque por siembra de coca” (El Espectador - Agencia EFE, 2015). Citando un estudio de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía y el Centro Internacional de Estudios Estratégicos contra el Narcotráfico (CIENA), en dicha noticia se detalló que “anualmente el país pierde 40.500 hectáreas de bosque por el narcotráfico”.

Estos datos ponen sobre la mesa el trabajo que debe hacer el Gobierno en su compromiso por luchar contra el narcotráfico y defender el medioambiente; sin embargo, esta es solo una de las aristas del problema, dado que el esfuerzo no es exclusivamente contra el narcotráfico, sino una tarea para la defensa de los recursos ambientales necesarios

para el país. Si se tiene en cuenta que los bosques y el agua son recursos necesarios para la humanidad, y que están disminuyendo gracias a la deforestación, la erosión, la colonización ilegal y la desertificación, es claro que el contexto de la defensa de los mismos implica una mayor confluencia con los ODS y comprende una defensa directa de los intereses nacionales y la proyección de Colombia hacia el futuro.

En tal sentido, aun cuando el esfuerzo del presente Gobierno está bien enfocado en la defensa de los recursos hídricos, la biodiversidad y el medioambiente, es pertinente señalar que la tarea no es fácil y las amenazas contra estos recursos no son pocas. Las atribuciones y herramientas para el desarrollo de la tarea implicarán un esfuerzo importante en materia legislativa, para evitar que la depredación de los recursos naturales pueda seguir su curso. Si bien los artículos 328 y subsiguientes del Código Penal (Congreso de la República de Colombia, 2000), relativos a los delitos contra los recursos naturales y el medioambiente, pueden tener penas suficientes, la infraestructura de protección pasa por la instancia disuasiva en la publicidad de las condenas que se profieren a los infractores procesados, la agilidad de las investigaciones y el juzgamiento a los mismos, la coordinación entre autoridades de la Fuerza Pública y autoridades judiciales y, en general, la eficiencia de la estructura del Estado para el imperio de la ley.

De momento, lo claro es el aporte del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y que el tema está plasmado en la Política de Defensa y Seguridad del Gobierno nacional para el presente cuatrienio.

El agua, la biodiversidad y el medioambiente son activos estratégicos de la nación. La política sectorial los califica como intereses nacionales principales y prevalentes, en un contexto global de presente y futura escasez de dichos recursos y de eventuales conflictos. La defensa y protección de tales recursos es prioridad de seguridad nacional (2019, p. 21).

Hacer de la defensa y protección de los recursos naturales colombianos una prioridad para la seguridad nacional muestra un claro sentido estratégico y de visión de largo plazo. Durante los últimos 100 años, hablar de recursos estratégicos ha sido hablar de recursos que permiten

proyectar el papel de un Estado en el desarrollo de un poder bélico sólido. Esto es recursos para la creación de armamento (hierro y carbón para el acero, cobre para proyectiles, salitre para pólvora, uranio, plutonio, titanio y muchos otros), o para la generación de energía para la industria (carbón y petróleo principalmente). No es extraño que, en la Primera Guerra Mundial, los primeros enfrentamientos navales de importancia fueran las batallas de Coronel y las Malvinas, que pretendían manejar el control de la ruta hacia los yacimientos de cobre y salitre desde Chile hacia Europa. De igual manera, en la Segunda Guerra Mundial, las grandes líneas de esfuerzo estratégico se dirigieron al control de yacimientos petrolíferos; por Alemania, hacia Rumania y el Cáucaso; por Japón, hacia Birmania e Indochina.

Sin embargo, la definición de recursos estratégicos ha sido distinta en el siglo XXI, puesto que la subsistencia de las sociedades depende de una aproximación que supera lo bélico y se centra en la sostenibilidad y trasciende lo estatal hacia esfuerzos tomados como humanidad. Por esto, los ODS son un esfuerzo conjunto de la comunidad internacional y las carencias de los recursos naturales pueden llegar a dibujar conflictos en un futuro no muy lejano.

Es claro que la conciencia sobre la necesidad de involucrarse en este esfuerzo no surge espontáneamente, que el liderazgo de los Gobiernos es definitivo para el éxito y que Colombia está dando pasos importantes como parte de la comunidad internacional; en general, como Estado; en particular, desde el sector defensa. El Gobierno está respondiendo positivamente al llamado de Sachs: “Los Gobiernos suelen ser con frecuencia despiadadamente cortos de vista. La sostenibilidad debe ser una elección, una elección de una sociedad global que es previsoras y actúa con una inusual armonía” (2008, p. 120).