

LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL EN COLOMBIA: ANÁLISIS DE CONDICIONES SOSTENIBLES PARA EL DESARROLLO SOCIAL

Magíster David González-Cuenca

Magíster Ana María Montes Ramírez

Magíster Jhon Alexander Idrobo Velasco

“La democracia, el desarrollo y la modernización de un país se hacen imposibles e incongruentes sin la solución de estos problemas”

Rigoberta Menchú

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.

Introducción

El presente capítulo obedece a la observación deductiva, basada en las investigaciones realizadas a nivel político, internacional y social, con el fin de analizar la seguridad como política pública, teniendo en cuenta a la seguridad como el servicio público primigenio, por medio del cual, teóricamente, se ha sustentado la necesidad de la existencia del Estado moderno.

Al observar la relación con la política pública nacional, y con las amenazas que enfrenta el Estado colombiano, se ha procurado una caracterización de la Política de Defensa y Seguridad de Colombia, con el objetivo de determinar la sostenibilidad de la misma mediante un análisis perspectivo que evidencie las amenazas enfrentadas por el Estado colombiano y sus implicaciones a nivel hemisférico; lo anterior permite hacer una correlación de la importancia de una política clara de seguridad para su implementación en aras de cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Finalmente, atendiendo a lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), se presentan observaciones de carácter social con implicaciones en el desarrollo sostenible de la población en situación de vulnerabilidad, derivadas de diferentes políticas económicas y sociales, que han de ponderarse para evitar el menoscabo de estas comunidades.

De esta manera, se cumple el objetivo de realizar un análisis de la política pública de seguridad, su relación con el desarrollo sostenible y sus implicaciones sociales; partiendo de la necesidad de comprender los fenómenos de seguridad y su variable de inseguridad, que cada vez

está más ligada a situaciones de incertidumbre ante el surgimiento de las llamadas nuevas amenazas, las cuales van a enfocar los comportamientos de la sociedad, su relación con el ambiente y la correlación con el entorno o el territorio, con claras inclinaciones a la seguridad ambiental, para establecer parámetros de comportamiento de los actores territoriales frente al modelo de desarrollo y las actividades económicas (legales e ilegales) que desempeñen, a fin de establecer escenarios de paz territorial que permitan consolidar la paz y el desarrollo sostenible en el país (Guerrero Sierra, Vega & Acosta Castellanos, 2018).

De las Políticas de Estado a las Políticas de Gobierno en Colombia

La Seguridad como Servicio Público

La seguridad es un servicio público; de hecho, es el servicio público primigenio sobre el cual se ha edificado el concepto de ‘Estado moderno’. Al remontarse a los contractualistas, es posible afirmar que, pese a las diferentes visiones en cuanto a la conformación del Estado, un punto común es la determinación de que la seguridad y el uso de la fuerza son la base fundamental del contrato social (Bodenheimer, 1940).

No obstante, es necesario señalar que la seguridad sigue siendo uno de los principales servicios públicos prestados por el Estado, aun cuando ha sufrido diferentes modificaciones; es decir, el uso de la fuerza sigue siendo un privilegio del Estado. En el sistema internacional, hay Estados que monopolizan el uso de la fuerza y otros tantos que permiten que los ciudadanos tengan acceso a material bélico, con el fin de defender por sí mismos sus propias libertades, como lo indican González, Montes y Pinedo en su análisis de las políticas públicas de paz (2018).

Este concepto ha cambiado en los últimos 300 años, como lo expone Mendoza (1992), puesto que la percepción de los derechos, de la territorialidad y de los mismos servicios estatales ha evolucionado con la historia humana. Mientras en el siglo XV, y prácticamente hasta el siglo XIX, la seguridad del Estado y la defensa de la soberanía radicaban en un

factor territorial, debido a la vulneración de derechos fundamentales y a nuevas concepciones de lo que significa la humanidad, hoy en día lo primordial en cuestión de seguridad es la protección del ser humano.

Así es como han aparecido nuevas formas de implementar ese servicio público y de ejercer la fuerza estatal en beneficio de los seres humanos; por ello, además de proteger el territorio, en la actualidad se hace necesario proteger a los seres humanos que lo habitan, garantizar, por su seguridad, que tengan las necesidades básicas satisfechas para su supervivencia, situación explicada por Montes y González (2018), al relacionar la evolución y conexidad de los derechos fundamentales, entre ellos la seguridad y sus implicaciones.

Debido a que la salud se encuentra directamente relacionada con las posibilidades de supervivencia de la población, esta comienza a formar parte del concepto de seguridad; si bien es cierto hay armas biológicas y químicas que atentan directamente contra la salud humana, también debe considerarse que muchas de las actividades estatales pueden causar algún detrimento a la seguridad de las personas; por esta razón, la seguridad entra a determinar cuáles son los mínimos que requiere una persona para sobrevivir en un Estado: alimento, servicio de salud e incluso educación y recreación (Cfr. Montes y González en Idrobo y Amaya, 2018).

En el siglo XXI, el factor ambiental forma parte de la agenda de seguridad en el sistema internacional, no en vano durante las últimas décadas han hecho carrera convenios como París y Kioto, que buscan garantizar la seguridad en materia ambiental, comprometiendo a diferentes Estados a generar regulaciones que eviten que se sigan menoscabando los recursos ambientales que pueda tener cada Estado en su territorio (Molina y otros, 2017). Por lo tanto, lo que hace 200 años se concebía como un factor económico, en la actualidad se entrelaza con la seguridad humana y se convierte en un factor que requiere la protección especial del Estado porque de ello depende la vida de las personas que habitan ese territorio.

Por medio del Derecho Penal, el Estado determina cuáles son los bienes que se van a proteger, se establecen los bienes jurídicos y se fijan unas conductas que pueden poner en riesgo esos bienes jurídicos, de ahí se derivan los delitos; esto es importante porque parte de la política

de seguridad de un Estado está íntimamente relacionada con la política criminal. De esta forma, los Estados determinan cuáles son las actividades que se tienen que llevar a cabo para evitar la comisión de conductas punibles, generando políticas públicas en materia criminal, que son el soporte fundamental de las políticas que estipulan la seguridad de un Estado (Creus, 1992).

Así, se han encontrado Estados según los cuales el ejercicio de actividades en redes sociales puede ser considerado un crimen lesivo de orden estatal y la información puede ser estimada de máxima reserva; en otros, sus ciudadanos se pueden expresar por todos los medios, siempre y cuando no pongan en peligro su integridad ni la de los demás. En tal sentido, el concepto de seguridad y el manejo de la seguridad interna son propios de cada Estado; en principio, dependen de las necesidades y las percepciones internas de lo que es la seguridad.

Pero también se encuentran permeados por los convenios y tratados internacionales, que pueden generar la obligación de cada Estado para que en su interior se realicen reformas legales y se determinen políticas públicas, que desarrollen los objetivos determinados por el sistema internacional. Precisamente, en la década de los 80, el Estado colombiano se vio compelido por el Estado norteamericano a determinar políticas públicas en materia criminal, con el fin de aumentar las penas por la siembra y el expendio de narcóticos, de allí se deriva la Ley 30 de 1986, la cual establece diferentes penalizaciones para la venta, la compra o el consumo de sustancias consideradas tóxicas (Mejía & Gaviria, 2011).

En ese orden, la prestación de la seguridad, como servicio público, y la implementación de estrategias derivadas de las políticas de seguridad se encuentran determinadas por las concepciones y necesidades del sistema internacional, el cual establece la prevalencia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que son transversales a cada punto de la agenda internacional, y, en consecuencia, permea la política interna, lo cual genera responsabilidades en la implementación de las políticas públicas en cada Estado comprometido en el cumplimiento de tales objetivos (Arias y otros, 2014).

De esta manera, se concluye que la seguridad es un concepto en constante evolución y que la política pública tiene dos factores que determinan su diseño, basado en las necesidades internas de regulación para los individuos y en las necesidades exteriores que se fijan desde la comunidad internacional; una vez realizada esta observación, se debe establecer un concepto que permita analizar la política pública de seguridad.

La Seguridad como una Política Pública

Raúl Velásquez (2010) conceptualiza la ‘política pública’ desde la articulación de sentidos que orientan la reflexión dentro del análisis de políticas de seguridad.

La política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez, 2010 p. 156).

La Agendación

Cuando Velásquez (2010) refiere que la política pública es un proceso integrador de decisiones, lo primero que se debe considerar es a quién le compete tomar esas decisiones; por lo que se tiene que evocar la Constitución Política de Colombia, para establecer que, si bien la soberanía y el poder político residen en todos y cada uno de los ciudadanos, es menester recalcar que la cabeza de la Fuerza Pública (Ejército Nacional, Armada Nacional, Fuerza Aérea Colombiana y Policía Nacional), y quien deberá tomar esas decisiones, es el presidente de la República.

No obstante, reviste trascendental importancia el indicar que el presidente de la República es el representante legal del pueblo colombiano y, por lo tanto, para deslindarlo en gran medida de las responsabilidades administrativas, se ha considerado constitucionalmente la delegación del poder de toma de decisiones en un ministro, quien, a su vez, establece

las políticas de seguridad, teniendo en cuenta el concepto de cada uno de los directores de las entidades que componen la Fuerza Pública del Estado colombiano. Así las cosas, las decisiones de la política pública de seguridad son un proceso integrador de decisiones, tomadas desde la Presidencia de la República y delegadas en el Ministerio de Defensa y en cada uno de los directores de cada una de las FF. MM. y la Policía Nacional (Mendoza, 1992).

El primer paso para analizar la política pública es establecer los actores que intervienen en la política; como se ha mencionado, quienes toman la decisión son las cabezas del Poder Ejecutivo, no obstante, tales decisiones se encuentran reglamentadas por el Legislativo y son observadas por los ciudadanos y la Rama Judicial, encargada de verificar el cumplimiento de la ley. Aunado a ello, los órganos de control establecen la legitimidad, la oportunidad y el patrimonio invertido en el cumplimiento del servicio. Los ciudadanos también forman parte de los actores que están inmersos en esa política, pues constitucionalmente son los habitantes del territorio nacional, aquellos que han de beneficiarse con el servicio público de seguridad.

En cuanto al nivel interno de la política de seguridad, constantemente surgen las amenazas. Si bien es cierto que la guerrilla y el narcotráfico han sido elementos comunes en la proyección de políticas públicas en Colombia durante el siglo XX y principios del siglo XXI (Buitrago, 2016), las bandas criminales y las nuevas organizaciones del terrorismo transnacional también forman parte de los estudios de seguridad para tomar las medidas pertinentes, en procura de una prestación adecuada del servicio.

A nivel externo, es prudente indicar que cada uno de los miembros del sistema internacional requiere especial atención y análisis, por cuanto puede ser un aliado o una amenaza para la implementación de las políticas de seguridad nacional; los aliados son aquellos que contribuyen con sus actuaciones al cumplimiento de los objetivos nacionales; las amenazas son aquellos actores del sistema internacional que pueden eventualmente generar inestabilidad y ser un riesgo para la seguridad de los habitantes del Estado colombiano y para su territorio (Bonilla, 2004).

Por consiguiente, la política de seguridad puede ser expresada en dos niveles: exterior y nacional; ambos son transversalizados por los objetivos derivados del Plan Nacional de Desarrollo, propuestos por cada Gobierno para su implementación en un periodo de cuatro años. Las acciones de seguridad también se encuentran descritas constitucionalmente y son atribuidas a la Fuerza Pública, siendo sus miembros los encargados de la seguridad nacional y el uso de la fuerza, como un elemento determinante en el ejercicio de sus funciones.

Las inacciones, los acuerdos y los instrumentos de la política pública de seguridad competen a las tres ramas del poder público. Aun cuando se estableció que la Presidencia de la República es la encargada de determinar los lineamientos de la política pública, es cierto que las inacciones, los acuerdos y los instrumentos precisan actividades legislativas (para generar las regulaciones necesarias) y actividades jurisdiccionales (que establezcan la legitimidad y determinen las sanciones a aquellos que no cumplan las políticas de seguridad).

Igualmente, el concepto que se está desarrollando desde Velásquez (2010) encamina la política pública a solucionar o prevenir una situación definida como problemática; para el caso, se busca solucionar los problemas de seguridad, mantener las acciones que han demostrado ser efectivas y evitar aquellas que van en detrimento de los intereses nacionales. Por tal razón, según su plan de desarrollo, cada Gobierno decide mantener o modificar las actividades con base en el beneficio del Estado y el criterio de gobernabilidad.

La formulación

La formulación de la política pública de seguridad en el Estado colombiano fija sus pilares cada cuatro años y es un tema sensible para la población colombiana, por cuanto es uno de los derroteros que requiere un análisis detallado y que puede, con facilidad, hacer que un candidato gane o pierda unas elecciones presidenciales. Por lo anterior, la política de seguridad es una política de gobierno, cuya principal herramienta legislativa se establece en el Plan Nacional de Desarrollo, que es aprobado por una ley.

El Plan Nacional de Desarrollo establece el presupuesto y las prioridades de cada uno de los Gobiernos y contempla los principales servicios públicos, los mecanismos de inversión, las herramientas regulatorias y las instituciones que se encargarán de desarrollar cada uno de estos ítems; por regla general, todos los planes de desarrollo contienen lineamientos de educación, de salud y, sobre todo, de seguridad y de acceso a la justicia (Hidrón, 1988).

Al analizar los planes de desarrollo de los últimos 30 años en Colombia (Saavedra, 2017), se evidencian fluctuaciones en la inversión en seguridad y modificaciones de las estrategias, los principios y las prioridades de acuerdo con las necesidades y los compromisos de cada uno de los mandatarios elegidos; por ende, la política de seguridad no es una constante nacional, sino que cambia con relación al Gobierno de turno, lo cual genera inestabilidad en ciertas estrategias que precisan una implementación constante y una inversión estratégica invariable.

En la formulación de la política de seguridad también se observa la participación de la sociedad civil e, incluso, la creación o supresión de entidades, como el Cuerpo de Inteligencia de la Policía Nacional (F2) o el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), que según las necesidades de cada Gobierno fueron creadas o extintas, y que en su momento fueron piezas fundamentales para garantizar la seguridad en la información y la integridad de asuntos sensibles para la seguridad nacional.

Por lo tanto, el jefe de Gobierno tiene un rango de acción bastante amplio, en materia de seguridad, entendiendo que estas políticas requieren sigilo; a pesar de que sus objetivos generales sean públicos, su implementación es de acceso restringido, por cuanto un mal manejo de la información podría derivar en fallas en la prestación del servicio de seguridad y en amenazas que comprometieran la integridad de los ciudadanos y del territorio nacional.

Habiendo determinado que la política de seguridad colombiana se encuentra anclada al plan de desarrollo propuesto por la Presidencia de la República cada cuatro años, es posible aseverar que se enmarca dentro de lo que se considera una política de gobierno. En consecuencia, se

presenta una caracterización de la misma mediante un análisis determinado por el concepto de seguridad desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Caracterización de Condiciones Sostenibles en la Política de Defensa y Seguridad de Colombia

Durante el siglo XXI, en Colombia, ha sido una conducta casi habitual el desarrollar políticas públicas en función de la seguridad y la defensa, por cuenta no solo de los fenómenos de violencia y conflicto armado interno que desbordan el panorama del orden público nacional, sino fundamentados en la posición política que soporta el desarrollo y la construcción de escenarios de élite desde el Gobierno nacional, por medio de una alternancia política constante desde mediados del siglo XX, no de manera concertada, sino de un panorama de análisis retrospectivo.

Sin embargo, estas políticas se enmarcan en planes de gobierno muy delimitados en el sentido de la temporalidad y la aplicación en función del interés nacional. Esto quiere decir que las políticas de seguridad y defensa, durante el siglo XXI en Colombia, al haber sido estructuradas como políticas de gobierno no han tenido una continuidad formal y han impedido el desarrollo correcto y el hallazgo de resultados importantes en el proceso de retroalimentación de las etapas de formulación e implementación.

Para el primer periodo de 2019, el Gobierno del presidente Iván Duque presentó ante la opinión pública la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (PDS), la cual, según algunos analistas, a pesar de tener muchos aspectos concordantes con la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, formulada bajo el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018), se asemeja más a la Política de Seguridad Democrática, establecida durante el Gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2010).

Como se venía mencionando, la transformación o la modificación de las políticas de seguridad y defensa en Colombia no solo tienen un asidero en la confrontación de sectores políticos por el poder o la deter-

minación o exclusión de algunos sectores en el Gobierno de turno; también se debe a la transformación del sistema internacional y la exigencia de ajustar las necesidades nacionales al comportamiento de diferentes actores en el escenario mundial.

Particularmente, entendiendo que Colombia se ha situado negativamente en un puesto determinante dentro de las estructuras de seguridad internacional, por ser reconocida como uno de los centros más grandes de narcotráfico internacional, tener algunas de las bandas de crimen organizado transnacional más fuertes del mundo y ser de los últimos países con un conflicto armado interno (que se ha visto matizado por diversas ideologías y actores armados a través de los años). Ahora bien, desde una perspectiva positiva, se ha distinguido por tener la capacidad de enfrentar de manera formal y responsable amenazas tradicionales (como las luchas contra actores armados ilegales) y generar experiencia en la contención de nuevas amenazas (como las bandas criminales transnacionales y el narcotráfico).

No obstante, estos aspectos, aunados a la transformación de las estructuras y los conceptos de materialización de escenarios de seguridad a nivel internacional, han impactado en la construcción de la política pública nacional. Además, se debe hacer un énfasis en que esta construcción nacional ha impactado a nivel internacional y ha establecido nuevas visiones, que requieren la implementación por parte de las fuerzas de seguridad del Estado y la vinculación de la ciudadanía en los procesos de seguridad multidimensional como los nuevos tiempos requieren.

Frente a este aspecto, la PDS manifiesta la necesidad de implementar, desde un enfoque multidimensional de la seguridad, la actuación y el entendimiento de las amenazas que surjan o que persistan en desarrollo contra el Estado. Entendiendo que las nuevas estructuras que afectan la población y los valores del Estado se dan en escenarios económicos, políticos, sociales y medioambientales y que es indispensable responder al interior del Estado, de manera articulada, con el fin de tener unos resultados en beneficio de la nación (Gobierno de Colombia, 2018, p. 35).

Dentro de las características que se perciben como novedosas frente a los ejercicios pasados de seguridad y defensa, se presenta el factor

ambiental de una manera clara y puntual, entendiendo los cambios ambientales como un factor de inseguridad para la humanidad y las sociedades modernas; a partir de ese reconocimiento, se identifican factores de generación de amenazas o incertidumbre al interior del país, pues el detrimento de los recursos naturales y de los bienes de supervivencia esenciales se relacionan directamente con el incremento de factores de inseguridad, como la delincuencia, la mortalidad infantil, la propagación de enfermedades y las condiciones sociales deplorables (Grasa, s.f.).

Por ello, la misma política del Gobierno del presidente Duque ha establecido como uno de los pilares importantes el de “Preservar y defender el agua, la biodiversidad y los recursos naturales, como activos estratégicos de la Nación e intereses nacionales” (Gobierno de Colombia, 2018, p. 48), basado en un componente de seguridad tradicional, entendido a partir de la necesidad de “denegar a la criminalidad las áreas de protección ambiental” (Gobierno de Colombia, 2018, p. 48), buscando siempre el desarrollo de procesos y actividades articuladas entre la PSD y las políticas nacionales que velan por la protección del agua, la biodiversidad y los recursos naturales.

Al entender las conexiones entre los conflictos armados y los daños ambientales (Walter, 2009), la política presenta una necesidad de “desmantelar las actividades criminales que depredan el medioambiente” (Gobierno de Colombia, 2018, p. 48), en concordancia con la importancia de generar una especialización en lo operativo para proteger este tipo de recursos estratégicos, como se ha definido anteriormente.

A partir de ello, se presenta un avance importante en la interpretación y visión que, desde el centro decisor del país, se tiene frente a las regiones, particularmente entendiendo el Amazonas y otros Parques de Reserva Natural como activos valiosos de la nación y como bienes reconocidos para la humanidad que deben poder ingresar en un proceso de cooperación internacional que ayude a su protección.

En términos internacionales, la política debe ser destacada en sus pretensiones de establecer una posición un poco más clara, particularmente en lo que respecta al Tratado sobre la Antártida, que presenta como objetivo el “fortalecer el programa antártico con el fin de preservar

los intereses estratégicos de la Nación [...] fortalecer el cumplimiento de los convenios internacionales para proteger los intereses y derechos marítimos de los colombianos” (Gobierno de Colombia, 2018, p. 48).

Otro aspecto importante a destacar de las nuevas construcciones de seguridad en torno del ambiente, es la proyección de la articulación entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (Fuerza Pública), en un esquema doctrinal fundamentado por la acción conjunta para evolucionar en la acción unificada en función de las competencias constitucionales de las Fuerzas y la necesidad de interactuar entre ellas y con las diferentes instituciones ambientales y judiciales, con el propósito de evitar la afectación de los bienes estratégicos de la nación, dentro de los que ya se han mencionado el agua, la biodiversidad y el medioambiente.

En este sentido, la política establece parámetros de interacción entre el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para encargarse de “la protección de los parques naturales y las fuentes hídricas contra la depredación causada por la ocupación ilegal y la comisión de delitos que afectan el medioambiente” (Gobierno de Colombia, 2018, p. 58).

El Gobierno del presidente Iván Duque ha generado la posibilidad de que, en el marco de la acción conjunta y de la acción unificada, se planteen propuestas interagenciales en beneficio de la sostenibilidad ambiental del país. Sin embargo, aún falta mucho camino para que las acciones en contra de los agentes ilegales se materialicen; en especial, por factores relacionados con la corrupción, la falta de control estatal de las actividades que tienen que ver con el ambiente y la existencia de intereses internacionales sobre los recursos naturales del país.

No obstante, en su tarea de generar mayor interacción entre las agencias estatales que deben garantizar la seguridad ambiental del país, el Gobierno ha optado por proponer la creación de la Fuerza de Protección Integral Ambiental, en la que se propone la interacción de la Fuerza Pública, junto con los organismos de inteligencia del Estado, la Fiscalía General de la Nación y las autoridades ambientales a lo ancho y largo del territorio nacional, con la intención de “proteger de amenazas internas

y externas los recursos hídricos, la biodiversidad y el medioambiente” (Gobierno de Colombia, 2018, p. 72).

Adicional a esto, la PDS ha atinado en reconocer el cambio climático como una nueva amenaza, sin perjuicio de incluir otros factores de detrimento ambiental relacionados con la actividad económica fundamentada en el modelo de desarrollo global, tal es el caso de catástrofes naturales y atmosféricas, el deterioro de los ecosistemas, la deforestación y la afectación al agua.

El hecho de que el Gobierno reconozca los recursos naturales como bienes estratégicos de la nación, desde un aspecto de política pública formal, es fundamental para entender la relación que tienen los aspectos de seguridad ambiental con el desarrollo social de un país como Colombia, catalogado como en vías de desarrollo. La interacción de los actores ilegales y la dificultad para identificar sus orígenes y comportamientos llevan a entender su relación con los medios de producción que financian su actividad o en sí a la actividad ilegal con el medioambiente, pues ahí convergen los intereses de estos actores y se presenta la oportunidad para que salvaguardando estos recursos se enfrenten las amenazas provenientes de diversos espacios.

El entendimiento y reconocimiento formal de la importancia de los territorios en Colombia es la demostración de un desentendimiento histórico de parte de las instituciones estatales por resolver los problemas de base que aquejan a la población del país y no enfocarse en satisfacer las necesidades de las élites que gobiernan bajo el espectro del interés particular. En el contexto de la seguridad ambiental o los aspectos sostenibles de la seguridad y defensa nacional, la acción institucional a nivel nacional es prioridad para poder desarrollar las acciones que la política persigue. Los esfuerzos por llegar con mecanismos de resolución de conflictos alternativos (justicia, desarrollo sostenible, acceso a los recursos vitales y seguridad ciudadana) deberían ser los objetivos de todas las instituciones del Estado en sus actuaciones.

Por encima de las declaraciones de diversos funcionarios del Gobierno, quienes han manifestado que el interés de la nación se soporta exclusivamente en la erradicación de cultivos ilícitos y la lucha contra el

narcotráfico, la política pública hace manifiesto que la lucha contra los actores ilegales es parte del interés nacional; sin embargo, la garantía de la seguridad a los pobladores y la protección a los recursos naturales, que son de vital importancia para la supervivencia de la actual y futuras generaciones, es el componente principal del interés nacional, reconocimiento indispensable para entender las condiciones sociales en clave de desarrollo sostenible en Colombia.

Dos cuestiones son fundamentales en la nueva Política: por primera vez se califica como interés nacional principal y prevalente el agua, la biodiversidad y el medioambiente. Este planteamiento tendrá profundas repercusiones en la política de defensa y seguridad, al igual que en la acción del Estado. La riqueza natural de Colombia es enorme, pero el ritmo de destrucción es mayor. Somos una potencia en agua, biodiversidad y medioambiente; el país ocupa en el mundo el segundo lugar en biodiversidad; el 10 % de la fauna y la flora del mundo está en el 0,7 % de la extensión terrestre que ocupa la nación. Tenemos 2.4 millones de hectáreas de páramos, cinco vertientes hidrográficas, acceso a dos océanos y compartimos la Amazonía, el principal pulmón del mundo. Tales recursos son activos estratégicos para el país y constituyen un factor central del poder nacional. Identificar como principal interés nacional tales activos estratégicos, convierte en un asunto de seguridad su protección y preservación ante intereses foráneos y la acción depredatoria del narcotráfico, la extracción ilícita de minerales y la deforestación (Gobierno de Colombia, 2018, p. 13).

Todo esto se ha desarrollado tras entender la relación existente entre los fenómenos de violencia e inseguridad y los recursos naturales. Las actividades ilegales más relevantes en el país están estrechamente ligadas con el deterioro ambiental y con la inoperancia de las instituciones ambientales del país (Gudynas, 2004). Por ejemplo, la minería ilegal, al igual que la legal, tiene impactos grandes y negativos sobre los ecosistemas y presenta una afectación a la garantía de supervivencia de las generaciones futuras. Las actividades extractivas que para la época son la fuente de sostenimiento y de rentabilidad del presupuesto nacional van en contravía de la PDS. Ello, sin perjuicio de la vulneración no solo de la legislación nacional y la seguridad de la población civil, también

contravienen los acuerdos y compromisos internacionales que Colombia ha firmado y ratificado en el marco de la protección ambiental de los recursos hídricos, los páramos, los mares, los bosques, entre otros.

De acuerdo con Parques Nacionales Naturales de Colombia, de 2010 a la fecha se deforestaron más de un millón de hectáreas, una gran parte para la siembra de cultivos ilícitos, y solo en el último año la cifra ya superó las 200 mil hectáreas. De seguir ese ritmo, en 20 años se habrá destruido la totalidad de esos parques. Esa amenaza se agudiza, si se tiene en cuenta que los cultivos de coca, las áreas de procesamiento de drogas y los corredores del narcotráfico se están expandiendo en áreas protegidas. Un fenómeno similar se está dando con la extracción ilícita de minerales, a lo que se debe sumar la ocupación e invasión ilegal de esos parques, la cacería, pesca, tala de árboles, quemas, construcción de carreteras y de infraestructura, en contra de las prohibiciones señaladas en el ordenamiento jurídico. A eso se debe agregar que la insuficiente respuesta del Estado para ocupar institucionalmente los espacios geográficos en los que delinquíen estructuras desmovilizadas de las FARC, facilitó la incursión y el mantenimiento de diversos aparatos armados, configurándose hoy en día como uno de los principales obstáculos para lograr el imperio de la ley, el orden democrático y el ejercicio de los derechos de los ciudadanos (Gobierno de Colombia, 2018, p. 26).

En Colombia se ha manejado un discurso con referente a la condición estructural de los territorios rurales, identificándose por tradición como mayoritarios dentro de la distribución nacional, haciendo alusión a la vocación agrícola del país; no obstante, con la llegada tardía de factores relacionados con la modernidad, el desplazamiento por cuenta del conflicto armado y las condiciones multidimensionales precarias del campo nacional, la concentración de la población en las urbes del país es altísima, al igual que en toda América Latina (De Miguel & Tavares, 2015).

Esa caracterización que se ha venido transformando en nuevas realidades de la interacción del ciudadano con el ambiente no deja de lado la responsabilidad que tienen los ciudadanos con la naturaleza; bien sea en un entorno urbano o rural, las condiciones de sostenibilidad de las actividades económicas deben primar, aunque en muchos escenarios (especialmente urbanos) no sea tan sencillo implementar acciones alternativas

al deterioro ambiental, pues las mismas deben ir acompañadas no solo de políticas efectivas (consenso de las fuerzas vivas de la nación), sino de recursos económicos, que en países como Colombia son escasos o están destinados a otros sectores considerados más relevantes, aunque no lo sean. “No se trata solo de desplegar más soldados y policías, sino de movilizar al Estado, asegurar la prestación de servicios sociales, sustituir las economías ilícitas, propiciar la construcción de legalidad y legitimidad democrática” (Gobierno de Colombia, 2018, p. 31).

De todos los territorios con alto índice de dificultades ambientales, existe en la política una priorización importante, que establece particularmente las zonas de frontera y los sectores que se consideren más afectados por las acciones criminales frente al agua, la fauna y la flora y, en general, los ecosistemas. Estos sectores se denominan ‘Zonas Estratégicas de Intervención Integral’, en los cuales se establecen unas estrategias particulares para desarrollar una acción interagencial en pro de los resultados positivos en la restitución de las condiciones de seguridad.

El Consejo de Seguridad Nacional declarará Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) a regiones más afectadas por la ilegalidad y a aquellos territorios donde el daño o amenaza a los recursos hídricos, la biodiversidad y medioambiente sea de tal grado que exija una respuesta urgente del Estado para salvaguardar tales activos de la Nación. La intervención en las ZEII tiene el objetivo primordial de garantizar una acción unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral del Estado. La intensidad de la afectación delincuencia y de la violencia, la relevancia de las economías ilícitas, particularmente la del narcotráfico y la extracción ilícita de minerales, las riquezas naturales, junto con la ausencia de Estado o su carácter deficitario y las necesidades básicas insatisfechas, son variables que obligan a concentrar los esfuerzos en estas regiones (Gobierno de Colombia, 2018, p. 63).

Dentro de la estructura institucional propuesta por la PDS, que está por ser diseñada e implementada, la interacción entre el sector defensa y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se integrará con la Dirección de Planeación Nacional, en el marco de un equipo de alto nivel que consolide un sistema de monitoreo y seguimiento a las con-

diciones de seguridad, con lo cual, de manera interagencial, se tendrá un escenario de soporte para la toma de decisiones en función de la seguridad nacional con respecto de la situación ambiental del país. Así, “se adoptará por primera vez una Estrategia de Seguridad Nacional, con un horizonte de diez años, que señale expresamente el conjunto de los intereses nacionales de Colombia, identifique las amenazas y retos que estos enfrentan y fije las líneas estratégicas de acción y sus responsables” (Gobierno de Colombia, 2018, p. 77).

Todas estas capacidades institucionales deben impactar en los territorios, y más allá de consolidar estructuras de los poderes públicos, que son importantes para la sostenibilidad del país a nivel ambiental, también deben beneficiar y hacer parte a las estructuras sociales del país, con el fin de promover la sostenibilidad social, dentro de la cual se encuentra velar por una paz estable y duradera.

Implicaciones Sociales de la Sostenibilidad y el Desarrollo en Colombia

En este punto se han logrado evidenciar las conceptualizaciones necesarias para realizar el acercamiento a las implicaciones sociales de lo que ha de reconocerse como sostenibilidad y desarrollo. De entrada, es urgente reconfigurar y diferenciar las posturas desarrollistas acuñadas por los modelos neoliberales que tomaron fuerza en la década de los noventa a nivel continental, en las que las ideas de progreso y desarrollo eran asociadas de manera exclusiva a la generación de industria y megaindustria, sin medida del impacto ambiental, en mayor parte negativo. En ese mismo sentido, la apertura económica y el auge de los tratados de libre comercio (TLC) pusieron a las regiones a competir y especializarse en cultivo, manufactura y producción a gran escala, lo que llevó a los pequeños productores a ser recogidos por multinacionales o empresas mayores que garantizaran el ingreso a las dinámicas económicas del momento. Así, la extensión de monocultivos, ganadería extensiva, megamiinería a cielo abierto y otras dinámicas se mostraban como una vía con carácter mesiánico (Echavarría, 2001).

Esta primera realidad permite resaltar el conflicto que hasta hoy se mantiene, en el que las comunidades están frente a fenómenos como desplazamiento, desterritorialización, violencia, impacto ambiental y otras dinámicas que han terminado por empobrecer a las poblaciones. En ese mismo sentido, como podrá revisarse más adelante se contrastan con estructuras de análisis mayores como los procesos de desindustrialización en el país (Buendía y otros, 2016), fluctuaciones que para el caso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tendrán una lectura casi antagónica en la aplicabilidad de las regiones. Entonces, lo que en su momento se leía como una opción de crecimiento económico para el país terminó por tener doble impacto; por un lado, la falsa ilusión del ‘desarrollismo industrializado’; por otro, el fenómeno de desterritorialización de las comunidades (de manera particular, el de las familias campesinas). “Ya para los años ochenta y los noventa, pasando por la apertura económica, la industria colombiana sufrió una fuerte caída, acelerada como consecuencia del auge minero-energético. Debido a la excesiva entrada de divisas al país, el sector industrial resultó fuertemente golpeado, principalmente en las exportaciones, hecho que generó un efecto dominó que afectó otras variables de la economía” (Buendía y otros, 2016), junto a realidades que complejizaron el asunto, como el fenómeno del conflicto armado.

Es así como las lecturas de la realidad socioeconómica, con relación a unos ideales de progreso y desarrollo, se combinaban con los retos reales en los territorios. Era como si la clásica postura administrativa de lo que coloquialmente podría llamarse ‘rolocentrismo’ (centralización de la administración pública en la capital) no tuviera en cuenta (o al menos eso se podría inferir) las condiciones concretas en las poblaciones; cuenta de esto es la infraestructura vial que facilita una lectura de las formas en las que la administración diseña las vías de desarrollo locales y regionales y deja por fuera sectores que históricamente cargan con el señalamiento del conflicto.

Este tipo de impactos generó otras grietas por las que se escaló dicho fenómeno propio (*sui generis*) del control territorial y facilitó las propuestas ya criticadas del crecimiento desmedido, generador de falsas

expectativas en el puesto del país a nivel glocal. “La economía colombiana en los últimos tiempos se ha basado en las exportaciones de materias primas, esto ha hecho que los aportes al sector industrial caigan drásticamente debido a que no son competitivos en el mercado mundial” (Buendía y otros, 2016). Entonces, el diagnóstico se medía en dos niveles: el discursivo y el de los territorios; el primero respondía a la tarea de la invención de un país en vía de desarrollo, industrial y competitivo; el segundo materializaba el descuido gubernamental y crecimiento de las dinámicas de desterritorialización.

Pareciera en este punto que la categoría de país en vía de desarrollo, de la que se podía presumir con tanto entusiasmo, terminaba por ser lo que Juan Carlos Restrepo Velásquez denomina ‘hegemonía discursiva’: “No existen para Colombia invasiones o presiones de fuerza para aceptar el discurso y las prácticas del desarrollo” (2004, p. 35). En este sentido, se afirma que la construcción de un escenario en el que los planes de desarrollo basaban sus líneas en la necesidad de aperturas económicas, transitando por la creación de necesidades con ofertas importadas, en contraste con la falta de reconocimiento de las necesidades, retos y posibilidades propias de los territorios, no garantizó el impacto positivo en las regiones, principalmente en las afectadas por la historia del conflicto armado.

Desde esta perspectiva, se empiezan a contrastar las relaciones entre las políticas de seguridad y defensa en Colombia y las condiciones reales de la sostenibilidad en el ámbito social. Para esta última tarea, se realizará un análisis desde una triple hélice: las condiciones sociales, la generación de las políticas y la recepción de la comunidad en los casos concretos.

La analogía de la hélice corresponde al dinamismo en la comprensión del desarrollo en las regiones; pareciera que, en el análisis mismo de la implementación de estrategias de acompañamiento las comunidades, ya han aprehendido ciertas lógicas en temas de implementación de políticas públicas, recepción de cooperación internacional y creación de modelos propios a la hora de responder a sus contextos; en otros términos, en las condiciones socioeconómicas, socioambientales o hasta

sociojurídicas, las comunidades se encargaron de diseñar estrategias que garantizaran bienestar, estabilidad y hasta seguridad. Ejemplos de estos son las prácticas de reconciliación y el surgimiento de las comunidades de paz en Colombia (Cfr. Montes y González en Idrobo y Amaya, 2018, pp. 65-92).

Y es que mientras hay reflexiones en torno de las condiciones de inclusión de las comunidades en los planes de desarrollo, apoyados, a su vez, en los compromisos adquiridos con los ODS, no se puede dejar por fuera que la clásica vía de aplicación de las políticas públicas en cascada (*top down*) ocasionalmente deja por fuera a quien se pretende apoyar. Ejemplificando la situación, se podría analizar que el diseño de políticas públicas para el mejoramiento de la calidad de vida y la superación de la pobreza termina combinándose con conceptos como ‘emprendimiento’, en vez de promoción de la calidad humana, y ese diseño se materializa en el fortalecimiento de cierto sector productivo que emula la inclusión de ciertas poblaciones, en vez de dejar capacidades instaladas; mucho más en un ambiente de rehabilitación posbélica como en el caso colombiano.

El propio Presidente del Banco Mundial en aquel entonces, Robert McNamara, explicaba en el prefacio del informe que el problema del paradigma de desarrollo económico era que, en los países que tenían buenos datos de evolución del PIB, el crecimiento no estaba alcanzando a las personas y comunidades más pobres. Además, dichas comunidades excluidas tampoco estaban aportando al crecimiento del país, por lo que el crecimiento y el desarrollo podrían ser más eficientes si los estratos más bajos se convertían en agentes productivos y, este hecho, solo tendría lugar si se les facilitase de alguna manera el cubrimiento de necesidades básicas como educación y salud (Urrea, 2017, p. 62).

En vez de considerar las necesidades reales, las visiones desarrollistas obedecen a las lógicas del mercado (como se insinuó), que ya son cuestionadas por su efectividad a la hora de atender a las necesidades de los pueblos. Precisamente, se ha hecho énfasis en diversos escenarios y publicaciones, pues la centralización de las decisiones, la importación y ‘mala copia’ de políticas pensadas desde otros territorios no resultarán eficaces en el desarrollo real de las regiones, particularmente en la línea

de seguridad y defensa, lo cual causará mayores traumatismos o ampliará la brecha entre la gubernamentalidad y la acción concreta de las poblaciones. En la Cumbre para el Desarrollo Sostenible Río+20, celebrada en junio de 2012, ya se insinuaban esos retos en la fragmentación de las respuestas a las necesidades de las comunidades y se ponía al frente el fenómeno de la pobreza global.

En esta ocasión, la claridad de los dos objetivos de la Cumbre fue promocionar la economía verde en el contexto de desarrollo sostenible para la erradicación de la pobreza y desarrollar un marco institucional para el desarrollo sostenible, se hablaba de que, pese a todo, el paradigma de desarrollo sostenible ya se encontraba consolidado. El documento final de la cumbre, bajo el revelador título de “El futuro que queremos”, recoge la erradicación de la pobreza como requisito indispensable para poder hablar de desarrollo sostenible. En este sentido, por ejemplo, se da gran importancia a los avances realizados en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (Urrea, 2017, p. 109).

Aquí se materializan los análisis reales de lo que sucede en las regiones, en las que la seguridad y defensa no son otra cosa que una serie de discursos sin asidero, y se abre espacio a otras dinámicas (ilegales en la mayoría de los casos) que determinan las condiciones sostenibles de las comunidades; por ejemplo, cultivos de uso ilícito, prácticas de autodefensa, deforestación, entre otras, que se han asumido como garantes de la sostenibilidad (mal interpretada) de los grupos sociales. A la par, la lucha y resistencia de colectivos sociales, organizaciones sociales y cooperativas campesinas, que aúnan esfuerzos para permanecer en los territorios como una estrategia de responder a dinámicas que emergen del abandono estatal, resultan urgentes para revitalizar la ruralidad en Colombia.

En últimas, las directrices del Plan Nacional de Desarrollo (PND), como el presentado por el Gobierno de Iván Duque (2018-2022), se basan en “un pacto para construir una Colombia en la que impere la legalidad con seguridad y justicia, el emprendimiento como eje del desarrollo económico y social y equidad para que todos los colombianos tengan igualdad de oportunidades” (DNP, 2019). Esto se confronta con

los espacios en los que los antagonistas se asumen como garantes y los protagonistas del PND terminan por ser invasivos (aunque legales).

De ahí, el rechazo de las mismas poblaciones en la implementación de estrategias de sustitución de cultivos de uso ilícito, o en la vía de apoyo a los proyectos productivos en las regiones; para este último caso, el conflicto mayor ha sido la asignación de préstamos por medio de entidades bancarias en las que el campesino, agricultor o emprendedor rural debe vérselas con procesos burocráticos que le desaniman o le empujan a acudir a otro tipo de productividad lejana a las de la intención del PND.

Los retos del Plan Nacional de Desarrollo en Colombia

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, resulta interesante revisar los retos concretos del PND, desde las políticas de seguridad y defensa, y, de forma particular, la atención a las poblaciones que históricamente han sido segregadas, olvidadas o estigmatizadas. A pesar del riesgo que se debe tomar con respecto de la redacción, es esencial aclarar que el análisis y la prospectiva parten de las investigaciones reales en los territorios de las denuncias de pequeños productores y campesinos agrícolas que permanecen ahí, a pesar de las retroalimentaciones violentas a lo largo de la historia del conflicto (Cfr. Acosta et al., 2019).

La realidad del momento coyuntural de Colombia exige cambiar de ángulo en la lectura de los contextos, intentando visibilizar las experiencias significativas en la elaboración de metodologías propias en la implementación de los ODS, articulados con las apuestas del PND; esto, como un proceso en el que se supere la invisibilización de las organizaciones sociales y se llegue al reconocimiento y a la reivindicación de las buenas prácticas de sostenibilidad, en las que se articulen los diversos sectores desde la garantía de la creación de políticas públicas de seguridad en los territorios, que no estén necesariamente vinculados a la presencia de personal de Fuerzas Armadas, sino de diversas instancias que puedan coordinar e integrar los esfuerzos en la implementación de las políticas de desarrollo y planes de seguridad, desde la construcción de escenarios

de paz y reconciliación, a la vez que se descentralicen las acciones que dan cuenta del desconocimiento de los contextos de los territorios.

Los diagnósticos, diseño de proyectos regionales para el desarrollo e implementación de los mismos, pueden emerger de los escenarios dialógicos con las comunidades, juntas de acción comunal, órganos nacionales e internacionales y organizaciones que dan cuenta de la experiencia en la generación de políticas públicas eficaces. Como afirma Santiago Arroyave (2011, p. 108): “Hay que tener claro que la política debe ser integral y articulada con otras políticas para poder garantizar una atención global a la problemática y a sus consecuencias. Pero sí, por el contrario, la política tiene una orientación sectorial, difícilmente los problemas serán solucionados”.

Conclusiones

En lo que respecta al análisis de la seguridad como política pública, se puede indicar que, en cuanto al presupuesto, es una política de Estado, debido a que sus designaciones han sido constantes a través de los últimos diez periodos presidenciales; no obstante, en materia de ejecución, obedece a una política de gobierno, puesto que, en los últimos cuatro periodos presidenciales, la Política de Defensa y Seguridad ha sido determinante en la campaña a la Presidencia de la República, lo que implica directamente un papel preponderante en los planes de desarrollo y en la implementación de las políticas por parte del Poder Ejecutivo.

Los alcances de la política pública de seguridad han evolucionado con los cambios en el sistema internacional, lo que implica que, además de los problemas internos (como la guerrilla y el narcotráfico), se tengan en cuenta las nuevas amenazas globales y la necesidad de garantizar la seguridad humana en diferentes niveles, lo cual relaciona la política de seguridad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por cuanto una administración correcta de potencialidades y riesgos puede contribuir al desarrollo regional, o puede convertir al Estado colombiano en un foco de amenazas que atente directamente contra el desarrollo de Sudamérica.

Luego de esto, se percibe la existencia de una brecha entre la generación de las políticas públicas y las necesidades reales, debido al modelo de *top down* en el que se ha basado el desarrollo de las regiones. No se trata de un señalamiento sin más, sino en la revisión del alcance real de las políticas (particularmente en seguridad y defensa), teniendo en cuenta que las comunidades han desarrollado metodologías propias para la superación del conflicto. En este sentido, el cambio de paradigma puede sugerir la articulación desde los procesos propios de las regiones, con un modelo *bottom up*, en el que las propuestas de creación de las políticas públicas surjan de los diálogos (de prácticas y saberes) con las comunidades y se supere el centralismo jurídico.

Este marco puede corroborarse en los diálogos constantes con las poblaciones que se identifican como periferia, en el que diversas situaciones obstaculizan la relación real entre la política pública y el desarrollo en las comunidades, tales como el abandono gubernamental, la retroalimentación violenta de grupos armados (incluso emergentes), las dinámicas socioeconómicas impactadas por los TLC, las reformas agrarias, las prácticas colonizadoras de territorios que impactan de manera negativa en el crecimiento desmedido de monocultivos, la ganadería extensiva (muchas veces sin control), entre otras dinámicas particulares.

Entre los mayores retos aparece el reconocimiento y la reivindicación de las comunidades en situación de vulnerabilidad. Allí emergen análisis sociales que han sido asumidos de manera tangencial, pero que exigen un trabajo directo. En ese sentido, afirma Martha Cecilia Londoño-López:

Finalmente, y retomando lo planteado por el PNUD para la implementación de los ODS, es preciso reafirmar que frente a los desafíos multidimensionales deben retomarse estrategias multidimensionales. Ello implica la construcción de una nueva arquitectura institucional que permita construir progreso multidimensional con base en una mayor articulación horizontal (intersectorial) y vertical (interterritorial) de la política pública, y a lo largo del ciclo de vida de las personas. Implica construir políticas intersectoriales, holísticas, y universales que garanticen el bienestar humano más allá del ingreso y a largo plazo, como promover sistemas de protección social para

todos, crear sistemas de cuidado “que extiendan la frontera de la igualdad de género”, mejorar la calidad de los empleos y garantizar un mayor acceso a bienes y activos. Implica también diseñar políticas para incluir y para atacar las discriminaciones y exclusiones contra las poblaciones afrodescendientes e indígenas; la violencia perpetrada contra las mujeres; la discriminación por orientación sexual, por discapacidad, por lugar de residencia. Los retos de las políticas públicas serían plantearse agendas “basadas en intervenciones multisectoriales, y cuyo centro de gravedad es la construcción de una universalidad efectiva de los derechos” sin que nadie se quede atrás (PNUD, 2016, p. 3, citado por Londoño-López, 2018, p. 27).

Esta perspectiva se erige como recomendación para la creación de equipos de trabajo interdisciplinarios, interseccionales y diferenciales.