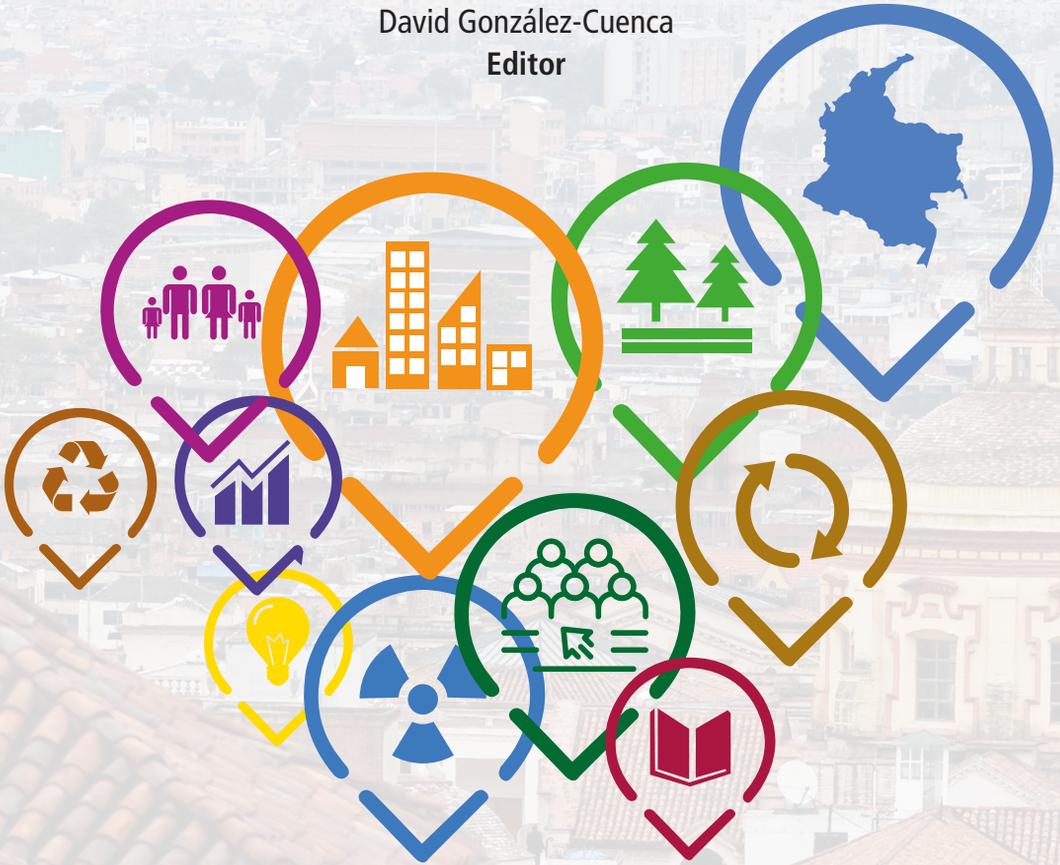


CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR DEFENSA NACIONAL DE COLOMBIA AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (AGENDA 2030)

David González-Cuenca
Editor



CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR DEFENSA NACIONAL DE COLOMBIA AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (AGENDA 2030)

David González-Cuenca
(Editor)



Catalogación en la publicación Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”
Contribución del Sector Defensa Nacional de Colombia al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) / Editor David González-Cuenca – Bogotá: Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, 2020.

Editorial: Editorial Planeta Colombiana S.A.

1 volumen: 288 Páginas, ilustraciones; 15x23cm. ISBN 10: 958-42-9291-9 ISBN 13: 978-958-42-9291-9

1. Del desarrollo al posdesarrollo: una transformación conceptual para la supervivencia 2. El Estado: garante del patrimonio ambiental y la sostenibilidad 3. El desarrollo sostenible en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y la Política de Defensa y Seguridad Nacional 4. Las capacidades militares para contener las amenazas, nuevas amenazas, retos y desafíos en el Estado colombiano 5. La Política de Defensa y Seguridad nacional en Colombia: análisis de condiciones sostenibles para el desarrollo social 6. Las Fuerzas Militares del Estado en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) 7. La acción unificada del Estado colombiano como estrategia en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)

THEMA: JPQB

DEWEY: 338.9

Título: Contribución del Sector Defensa Nacional de Colombia al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)

Primera edición, 2020

Editor

© David González-Cuenca

Autores

Coronel FAC (RA) David Barrero-Barrero

Coronel FAC (RA) Fabio Baquero Valdés

Coronel EJC (RA) Oscar López Barreto

Magíster Andrés Gaitán Rodríguez

Magíster David González-Cuenca

Magíster Patricia Rodríguez-Sánchez

Magíster Ana María Montes Ramírez

Magíster Jhon Alexander Idrobo Velasco

Florentino Márquez Vargas

Mauricio Pryor Moreno

Jesús María Díaz Jaimes

Enrique Álvarez Calderón

Coordinadora editorial

Vanessa Motta

Diseño y diagramación

Haidy García Rojas

ISBN 10: 958-42-9291-9

ISBN 13: 978-958-42-9291-9

© 2020 Editorial Planeta Colombiana S. A.
Calle 73 N.º 7-60, Bogotá D.C., Colombia

LIBRO RESULTADO DE INVESTIGACIÓN

© 2020 Escuela Superior de Guerra
“General Rafael Reyes Prieto”
Departamento de Fuerza Aérea Colombiana
ESDEG-SIIA
Carrera 11 No. 102-50
Bogotá D.C., Colombia

Proceso de arbitraje:

1er. concepto

Evaluación: 08 de septiembre de 2019

2do. concepto

Evaluación: 12 de septiembre de 2019

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio sea mecánico, foto-químico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

El contenido de este libro corresponde exclusivamente al pensamiento de los autores y es de su absoluta responsabilidad. Las posturas y aseveraciones aquí presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa la posición oficial, ni institucional de la Escuela Superior de Guerra, de las Fuerzas Militares o del Estado Colombiano.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
PREFACIO	9
PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	13
Capítulo I	17
DEL DESARROLLO AL POSDESARROLLO: UNA TRANSFORMACIÓN CONCEPTUAL PARA LA SUPERVIVENCIA	
Capítulo II	49
EL ESTADO: GARANTE DEL PATRIMONIO AMBIENTAL Y LA SOSTENIBILIDAD	
Capítulo III	85
EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MARCO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	
Capítulo IV	111
LAS CAPACIDADES MILITARES PARA CONTENER LAS AMENAZAS, NUEVAS AMENAZAS, RETOS Y DESAFÍOS EN EL ESTADO COLOMBIANO	

Capítulo V	135
LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL EN COLOMBIA: ANÁLISIS DE CONDICIONES SOSTENIBLES PARA EL DESARROLLO SOCIAL	
Capítulo VI	163
LAS FUERZAS MILITARES DEL ESTADO EN CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (AGENDA 2030)	
Capítulo VII	221
LA ACCIÓN UNIFICADA DEL ESTADO COLOMBIANO COMO ESTRATEGIA EN CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (AGENDA 2030)	
AUTORES	267
REFERENCIAS	271

PRESENTACIÓN

El presente libro resultado de investigación denominado “Contribución del Sector Defensa Nacional de Colombia al Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)”, pretende ser un referente académico para quienes desean comprender los roles que se vienen desarrollando desde el sector defensa frente a la protección ambiental y el aporte de las Fuerzas Militares al desarrollo sostenible de Colombia. Este libro muestra los avances que en estas materias se han dado en el país y los retos a los que se debe prestar atención para garantizar una seguridad territorial y una supervivencia mundial por cuenta de la protección de los recursos naturales, y así garantizar el bienestar de las futuras generaciones y la seguridad de la Nación.

Este 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)’, que hace parte de la línea de investigación “Estrategia, Geopolítica y Seguridad Hemisférica”, del grupo de investigación “Masa Crítica”, reconocido y categorizado en (B) por Colciencias, registrado con el código COL0123247, a cargo del Departamento de la Fuerza Aérea, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.

PREFACIO

Es con orgullo que como director de la Escuela Superior de Guerra “Rafael Reyes Prieto”, presento ante la comunidad académica, esta obra que lleva por título *Contribución del Sector Defensa Nacional de Colombia al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)*; esperando que se convierta en una obra de gran impacto, que aporte desde el sector defensa escenarios de discusión, acciones de transformación y herramientas para la toma de decisiones en beneficio de las generaciones futuras y la conservación de la naturaleza como bien estratégico de la nación.

Entendiendo que la condición de seguridad y defensa de la Nación no solo está dada en la contención y disuasión de amenazas transfronterizas o el control de las alteraciones a la convivencia ciudadana; sino también en la transformación de la conducta de los ciudadanos frente al uso y beneficio que se recibe de los ecosistemas en los que habitamos, en la certeza de heredar a nuestros hijos e hijas un país rico en biodiversidad como el que recibimos de nuestros padres y en la capacidad de toda la Nación de actuar de manera consciente y decidida por proteger la naturaleza.

La seguridad y defensa de una nación se define por el valor de sus ciudadanos y por la capacidad de garantizar la supervivencia de las generaciones por venir, en armonía con la naturaleza.

MAYOR GENERAL HELDER FERNÁN GIRALDO BONILLA
Director
Escuela Superior de Guerra

PRÓLOGO

Abordar los Objetivos de Desarrollo Sostenible no es un asunto ajeno a la agenda nacional, máxime faltando once años para el cumplimiento de términos en el 2030. Es más, el Estado colombiano ha sabido liderar de manera innovadora los cambios y acciones que apuntan a este fin primordial y que involucran múltiples actores estatales y no estatales; especialmente, en lo relacionado con los derechos humanos y el medioambiente, en cuya guía de acción pasan de promover a garantizar objetivos y metas de las personas, el planeta, la paz y la prosperidad, entre otros aspectos; en el marco de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” y en el diseño y aplicación de la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad.

Es así que, para los tomadores de decisiones del sector defensa, existe una aproximación de la seguridad multidimensional que apunta la seguridad humana, la seguridad ciudadana y la seguridad cooperativa, las cuales se suman a la visión tradicional de la seguridad nacional. Tal como lo enuncia el título de esta obra, esta producción académica es una oportunidad para analizar la contribución del sector defensa nacional de Colombia al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030); por lo tanto, resulta pertinente que sea un documento elaborado al interior del Departamento Fuerza Aérea Colombiana en la Escuela Superior de Guerra de Colombia, en el seno del Grupo de Investigación ‘Masa Crítica’, del cual hace parte integral David González-Cuenca (editor).

En este sentido, y como núcleo de este libro, se hace el planteamiento de una pregunta fundamental: ¿Cuál es el aporte sectorial de la seguridad y la defensa para el cumplimiento de las metas con respecto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la agenda 2030?

En consecuencia, en siete capítulos se desarrollan cada uno de los elementos de la seguridad y la defensa multidimensional implementados en Colombia, en medio de los retos y las amenazas que tienen lugar y causa por el cambio climático, que surge como un factor de desigualdad social. Por este motivo, y a juicio de los autores, se pasa a la verdadera acción en los territorios, gracias a la presencia de la Fuerza Pública de Colombia y a la debida interacción con la población y otras agencias, con el fin de profundizar la conciencia y el pensamiento en torno de las condiciones de la seguridad necesaria para el desarrollo y la sostenibilidad, en armonía con el cuidado del medioambiente y los recursos naturales que tienen diversas regiones del país.

De esta forma, en medio de los contextos de un mundo posmoderno, de un ambiente convulsionado por los cambios sociales y el avance tecnológico en casi todas las áreas y hasta la crisis que atraviesan las democracias en el contexto regional, los autores ofrecen la posibilidad de contrastar las teorías con aspectos y ejes de transformación (en términos de medioambiente y desarrollo tecnológico), para extender, profundizar y hacer presente la gobernanza, que parte de la legalidad y el Estado de derecho.

Finalmente, este tipo de análisis es fundamental para ubicar el concepto de Estado nación en sus verdaderas dimensiones y las capacidades militares y de policía, en el marco de la denominada acción unificada, para contener de manera integral las amenazas tradicionales y las nuevas. Todo con la expectativa de iluminar el camino de líderes institucionales y de la sociedad, dentro de las revisiones de la seguridad que demandan los pueblos y la debida protección coherente y efectiva de sus recursos naturales.

BRIGADIER GENERAL ELIOT GERARDO BENAVIDES GONZÁLEZ
Jefe de Educación Aeronáutica
Fuerza Aérea Colombiana

INTRODUCCIÓN

La apuesta mundial por el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que se plantean al interior de una agenda denominada 2030, le presenta a Colombia grandes retos y oportunidades en la consolidación de escenarios de desarrollo y generación de políticas en función de la seguridad y la defensa; condición que permite al sector defensa nacional establecer su participación en las acciones que el Estado colombiano emprende para el cumplimiento de tal agenda y objetivos. Por consiguiente, se hace prioritario determinar el rol específico del sector defensa en Colombia para apoyar el cumplimiento de los ODS por medio de la acción unificada como herramienta doctrinal para encaminar los esfuerzos en pro del desarrollo sostenible y la garantía de la seguridad nacional.

En el primer capítulo de este libro se presentan unas aproximaciones conceptuales y teóricas del desarrollo, se detallan los fenómenos que han generado su transformación desde los planteamientos oficiales internacionales hasta las visiones desde la academia, se aborda el modelo de desarrollo fundamentado en la adquisición de riqueza y describe los fenómenos conexos de pobreza, desigualdad y degradación ambiental para proponer alternativas diferentes que se han presentado a las debilidades sistémicas presentes en mencionado modelo. Este se concluye con

la aproximación a la posmodernidad y la forma en que, entendida como escenario de transformación, puede aportar en beneficio de las futuras generaciones y detener los fenómenos de cambio medioambiental que producen disfunciones en la seguridad internacional.

En el segundo capítulo se analizan los avances del Estado colombiano con respecto de la política para la protección del patrimonio ambiental de la nación, en consonancia con el desarrollo de los ODS, formulados por las Naciones Unidas y firmados por 193 países miembros en el año 2015, con un plazo de cumplimiento al 2030. Así, se expone el modo en el cual se afianza el concepto ‘desarrollo sostenible’ en el marco de las acciones del Estado en la interacción entre la sociedad y los ecosistemas y la forma en la cual se viene consolidando el esfuerzo por garantizar el uso eficiente de los recursos naturales a través de los planes de ordenamiento territorial, se identifican los factores que intervienen en el proceso de protección de la vida de los ecosistemas terrestres y marítimos (por cuanto son elementos claves en la coyuntura económica y social actual del país) y se finaliza destacando la importancia de la participación del sector defensa en el propósito universal de aplicar la gestión ambiental con miras a garantizar el cumplimiento de los fines y objetivos esenciales del Estado en el marco de la seguridad y defensa nacionales.

En el tercer capítulo se aborda la relación que tienen el desarrollo sostenible y la defensa y seguridad nacional en el mundo contemporáneo, a partir de lo establecido por el Gobierno colombiano, a raíz del Plan Nacional de Desarrollo. Es importante definir, desde las Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el 2030, el reto que tienen los 193 Estados planetarios de adoptar el interés cooperativo mundial por el desarrollo. Ahora bien, no es el único compromiso que han asumido las naciones del mundo. De hecho, hay muchos frentes, como el terrorismo, el crimen organizado transnacional y muchos más; lo cierto es que el desarrollo agrupa a todos en el planeta en torno de una preocupación mayor: sacar adelante en conjunto, igualdad y equidad a todos los seres humanos. Esto precisa que se describa el camino que inició las Naciones Unidas desde los preceptos que buscan la erradicación de la pobreza, la aceleración, la necesidad de realizar transformaciones

estructurales de fondo en las sociedades que lo requieran y la construcción de la resiliencia para todas las crisis y conflictos que surjan.

En el cuarto capítulo se determinan las capacidades militares que tiene el Estado colombiano para contener las amenazas tradicionales y las nuevas, los retos y los desafíos que afectan a la nación, de cara a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2030), en el marco de los intereses y objetivos nacionales y la seguridad y defensa nacionales. En este contexto, se realiza una descripción del poder militar y su alineación estratégica con los fines esenciales, los intereses y los objetivos nacionales, en consonancia con los instrumentos del Gobierno (planes de gobierno, políticas públicas y planes de desarrollo). Además, se presentan las dieciséis grandes apuestas del Estado colombiano y su alineación con estos objetivos, desde las capacidades y el potencial del sector administrativo de la defensa nacional, con un enfoque interno, uno externo y otro de cara a la acción unificada del Estado. Para finalizar, se elabora un breve análisis del terrorismo, como amenaza para el Estado colombiano, y su transición al bioterrorismo, lo cual genera un riesgo letal para los ecosistemas presentes en el territorio colombiano y un factor de peligro potencial para la condición humana.

En el quinto capítulo, se realiza un análisis pormenorizado del comportamiento tradicional y el deber ser de la formulación de la política pública en Colombia, poniendo el acento en lo correspondiente a la seguridad y defensa nacionales; para ello, se profundiza en el desglose de la Política de Defensa y Seguridad Nacional del Gobierno del presidente Duque y se revelan y estudian apartes que pueden ser de consideración para ser interconectados con fenómenos de sostenibilidad ambiental. Se finaliza con la comprensión de la interacción simbiótica entre la naturaleza y la sociedad, por lo que la sostenibilidad que se puede proyectar desde una política en términos ambientales debe redundar en afectar de manera positiva la sociedad en los territorios para garantizar la satisfacción de sus necesidades y salvaguardar su seguridad de una manera integral y multidimensional.

El sexto capítulo tiene como finalidad evidenciar la contribución de las Fuerzas Militares de Colombia en el cumplimiento a los Objetivos de

Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030. Para lo anterior, se esbozan argumentos sobre la naturaleza política de los ODS (identificando su afinidad con el rol de la Fuerza Pública), se detalla una cronología sobre las diferentes políticas gubernamentales adoptadas por el Estado colombiano en materia de seguridad y defensa nacionales en los últimos veinte años y se destacan los logros más significativos de estas políticas como contribución al desarrollo y la sostenibilidad de la nación.

El séptimo capítulo plantea el tema de la acción unificada, como una estrategia del Estado colombiano en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la agenda 2030 de las Naciones Unidas. Para lo cual, se presentan los antecedentes más significativos sobre la evolución de este concepto en las Fuerzas Militares de Colombia y las definiciones doctrinales de este concepto para entender la aplicación y el alcance en función de la seguridad, la defensa, el desarrollo y la sostenibilidad de la nación. De forma complementaria, se lleva a cabo un análisis comparativo de los modelos de actuación del sector defensa y las Fuerzas Armadas de España, Brasil y Chile, en cooperación con otros sectores del Estado, para el cumplimiento de los intereses nacionales y en contribución a los ODS. Finalmente, se proponen líneas de actuación de las FF. MM. de Colombia en contribución a la acción unificada del Estado, con el fin de lograr un esfuerzo interinstitucional y cumplir mencionados objetivos de desarrollo.

DEL DESARROLLO AL POSDESARROLLO: UNA TRANSFORMACIÓN CONCEPTUAL PARA LA SUPERVIVENCIA

David González-Cuenca
Patricia Rodríguez-Sánchez

“Hay que cambiar el enfoque y la tecnología de la economía que se utiliza para ser más sensible a los temas que tienen que ver con el bienestar y la libertad de la humanidad”

Amartya Sen

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

En la segunda mitad del siglo xx, las escuelas neoliberales profundizaron la formación económica, bajo la cual el crecimiento era el fin que debían perseguir las economías; en donde, además, la condición de desigualdad, concentración de riquezas y disminución de los recursos del planeta eran consecuencias naturales para alcanzar tal fin. La pobreza, la marginalización y los desequilibrios sociales y económicos se tenían que aceptar, si se deseaba el crecimiento.

Las teorías desarrollistas consideran al crecimiento como una parte fundamental para alcanzar el desarrollo en una sociedad e identifican la importancia de limitar la concentración y la desigualdad, aunque no se puedan controlar. El crecimiento de un sistema es un elemento limitado, es decir, ningún sistema puede crecer ilimitadamente, a pesar de que sí se pueda desarrollar. Insistir en un crecimiento, producción y hábitos de consumo desmedidos, a costa de los recursos, no puede ser sustentable de forma infinita (Max Neef, Elizalde & Hopenhayn, 2010) (Max Neef, 2015).

Lo anterior plantea la necesidad de identificar claramente la línea divisoria entre lo que se considera como crecimiento económico y como desarrollo económico, ya que las consecuencias de no lograr su diferenciación están generando dificultades preocupantes para el planeta y la sociedad. Habitualmente, el crecimiento económico está relacionado con las variaciones en el producto nacional bruto (PNB) y el producto interno bruto (PIB), de lo cual la calidad de vida de las personas se beneficia del nivel de producción de bienes y servicios en una economía, y, por lo tanto, se identifica como una medida de mejora (González de

Jesús, 2008). Organismos internacionales, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas definen el desarrollo económico social como el crecimiento y la distribución del ingreso; el desarrollo es visto como el cambio en la estructura económica con justicia distributiva (CEPAL, 1998).

Así mismo, la escuela neoliberal suele identificar al desarrollo como la capacidad de ofrecer una mejor calidad de vida, como resultado de un mayor PIB por habitante. Incluso, esa calidad de vida se halla relacionada directamente con el PIB en el índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Döll, 2017). Así pues, el “desarrollo sostenible” sería un proceso de cambio que involucra elementos de “crecimiento o desarrollo económico que sean compatibles con la capacidad de sustentación” (Alier, 1994, p. 90).

En términos generales, el crecimiento y el mejoramiento de la calidad de vida en las economías ‘en desarrollo’ se han enfocado en la creación de estructuras productivas primarias, como ventajas comparativas derivadas de la explotación de los recursos naturales. El auge en los precios de los productos básicos, que se produjo en los últimos años, condujo a un sesgo hacia una especialización en torno de los recursos naturales; además, las pocas inversiones, la ciencia, la tecnología y la innovación se han orientado hacia dicha estructura, lo que ha impactado negativamente en el medioambiente. De igual forma, las economías en desarrollo tienen actualmente una posición de dependencia y desventaja en las cadenas mundiales de valor, lo que las hace aún más vulnerables ante los cambios económicos mundiales (CEPAL, 2014).

Lo anterior también plantea la necesidad de un cambio cultural en las sociedades que esté dirigido hacia la preservación ambiental, la integración social y productiva, el consumo colectivo y no individual y la búsqueda del beneficio de las generaciones futuras. Esto converge en una presión sobre el Estado, el cual deberá encauzar la estructura económica para lograr la articulación de los aspectos productivos, económicos, sociales y ambientales.

Todas estas acciones y consecuencias han tenido eco en la configuración de escenarios de discusión y reformulación de las concepciones

tradicionales. En ellas surge el posdesarrollo como un ambiente que promueve la deconstrucción del modelo económico moderno que presenta desviaciones de sus objetivos, un incumplimiento de sus metas y una afectación de las sociedades y el entorno y las relaciones que se deberían dar de modo más asertivo entre estos.

Las dinámicas de pobreza, desigualdad e inseguridad (frente a las situaciones de supervivencia futuras), las debilidades estructurales de las sociedades humanas (ante las catástrofes naturales) y los impactos de la industrialización (caracterizada como riesgos para la seguridad humana) son alicientes para transformar las estructuras de producción y consumo hacia escenarios más conscientes y seguros para el planeta. Esta situación motiva a la gestión de oportunidades para restablecer las condiciones de la naturaleza, como fuente de recursos para el desarrollo de las sociedades, y promover la transformación de las conductas y espacios de reflexión para el progreso de la humanidad.

En ese escenario, este capítulo pretende llevar al lector por un recorrido evolutivo desde el concepto de desarrollo y sus diferentes vertientes hasta ubicarlo en el escenario del posdesarrollo, en el cual el ‘buen vivir’ se muestra como una alternativa ante las situaciones negativas promovidas por la evolución económica del ser humano.

El Desarrollo Sostenible, como Respuesta Institucional a la Sociedad del Riesgo

El concepto de desarrollo sostenible es abordado desde una propuesta hegemónica que involucra el crecimiento económico y los márgenes de conservación y está centrado en mejorar las condiciones de calidad de vida de la humanidad. Desde un principio, este estuvo asociado a un crecimiento económico; sin embargo, al encontrar vertientes de marginalidad, pobreza y desigualdad, se identificaron procesos de mal desarrollo —entendido como males que marcan una tendencia de disparidad entre países en áreas de bienestar, libertad, identidad y seguridad (Mota Díaz & Sandoval Forero, 2016)—.

Es así como la integración del desarrollo y la sostenibilidad requirió un acercamiento que involucrara a todos los países, sin importar su proceso de ‘desarrollo’ o, como se identificó, su proceso de industrialización.

En los años sesenta, los países industrializados (o de primer mundo) y aquellos en vía de desarrollo (o de tercer mundo) tenían necesidades y visiones contrarias en torno del desarrollo; por ejemplo, el impulso de crecimiento económico en América Latina no era generador de desarrollo. Las dificultades que existían obligaban a que el concepto de desarrollo no se pudiera referir y reducir a acciones e indicadores económicos, también debía considerar aspectos sociales; recomendación que fue hecha por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC, por su sigla en inglés) en 1962.

Las Corrientes de Pensamiento Ambientalista en los Setenta

En los años setenta, se comenzaron a gestar tres corrientes de pensamiento: 1. *Crecimiento cero*, planteada por el Club de Roma con un enfoque ecologista; 2. *Desarrollo o ambientalismo*, elaborada por las Naciones Unidas bajo la Declaración sobre el Medio Humano; y 3. *Ecode-sarrollo*, corriente crítica humanística (Pierri, 2005).

Crecimiento Cero

Desde el punto de vista de los países ricos (desarrollados o del primer mundo), la crisis ambiental exigía que se detuvieran la industrialización y el crecimiento económico y se estabilizara el crecimiento de la población en un punto igual a cero: ‘crecimiento cero’.

Esos planteamientos se apoyaban en el informe “Los límites del crecimiento”, del llamado Club de Roma, equipo científico del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT, por su sigla en inglés) que encabezó Dennis L. Meadows, el cual analizaba diferentes escenarios según la trayectoria que tomara la sociedad. La discusión con respecto del escenario 1, en el cual la sociedad continuaría sin cambios en sus políticas,

concluyó que el uso desmesurado y el agotamiento de los recursos en los procesos industriales o para el consumo poblacional estaba llevando al planeta a un límite que incidiría en el decrecimiento poblacional en los siguientes cien años. Situación que recomendaban remediar alterando los patrones de consumo, ecológicos y económicos de los individuos para lograr la estabilidad global.

El estado de equilibrio global puede ser diseñado de tal forma que las necesidades básicas de cada persona en la tierra sean satisfechas y cada persona tenga una oportunidad igual de realizar su potencial humano individual (Meadows, Meadows, Randers, & Behrens, 1972, pp. 23-24).

Evidentemente, la tasa de crecimiento de la población aumentó en la medida en que se redujo la mortalidad a nivel mundial; no obstante, el informe indicaba que la única forma en la cual se podían revertir los graves problemas ambientales era que la tasa de natalidad igualara o fuera menor que la tasa de mortandad o que la tasa de mortalidad aumentara de nuevo. Por consiguiente, toda sociedad que deseara evitar un resultado negativo debería estabilizar su tasa de natalidad, lo que daría como resultado un crecimiento del ingreso, la comida y los servicios per cápita, aunque el crecimiento se detendría por el agotamiento de los recursos no renovables (Meadows et al., 1972).

El estudio, basado en supuestos matemáticos de crecimiento asociados a cinco variables claves (población, nivel de contaminación, recursos naturales, industrialización y alimentos), arrojaba resultados sobre la industrialización acelerada, el rápido crecimiento demográfico, la escasez general de alimentos, el agotamiento de recursos no renovables y el deterioro del medioambiente, lo que apoyaba la propuesta del crecimiento cero; específicamente, detener el crecimiento económico y poblacional, por cuanto este sistema era limitado. La investigación modelaba la interacción entre las cinco variables según su comportamiento histórico, lo que permitió identificar un crecimiento exponencial en todas ellas, excepto en la de recursos naturales.

El informe puso sobre la mesa la presión del comportamiento humano sobre los limitados recursos naturales y la discusión con respecto de

los factores económicos, políticos y éticos. A partir del informe, comenzó el debate en torno de la contradicción entre sociedad y naturaleza, economía y ecología, crecimiento y conservación (Pierri, 2005).

[Los países en desarrollo] estaban orientados a implementar procesos de desarrollo, crecimiento y modernización social y productiva, y para esto buscaban cambiar las relaciones desiguales del comercio e intercambio internacional, implementar estrategias de industrialización y/o tener acceso a las nuevas tecnologías, entre otras múltiples medidas (Estenssoro, 2015, p. 84).

La ‘situación estacionaria’ era no deseada por la dinámica económica capitalista desde la teoría clásica mientras que ambientalistas contemporáneos promulgaban el crecimiento cero como un estado deseado para la conservación y supervivencia de la humanidad. Hacia principios de los años noventa el Club de Roma se desligó del escenario del ‘crecimiento cero’, sostuvo su posición acerca de la disminución del crecimiento demográfico, pero contradictorio respecto del crecimiento económico (lo que impacta el sistema); sin embargo, hizo referencia a la importancia de los cambios tecnológicos y al alcance de objetivos sociales, como elementos clave de apoyo al crecimiento de la sociedad (Rodríguez Tapia & Ruiz Sandoval, 2001).

Declaración sobre el Medio Humano de las Naciones Unidas, Estocolmo (1972)

Naídi Pierre (2005) refiere como ambientalismo moderado a las ideas consignadas en el documento *Only One Earth: The Care and Maintenance of a Small Planet*, primer informe sobre los problemas ambientales. Y luego, la Declaración de Estocolmo (1972), sobre planes de ecología y desarrollo, sirvió de antecedente a los lineamientos del desarrollo sustentable de las Naciones Unidas en la declaración Brundtland (1987).

Only One Earth presentaba una compatibilidad entre los objetivos del desarrollo y el cuidado del medioambiente, y planteaba una posición en la que el cuidado de los recursos no era el fin, sino un medio para mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Este informe aseguró

que los asuntos de salud y ambiente asociados a la pobreza, de los países de bajos ingresos, tuvieran tanta atención como las preocupaciones ambientales de los países de altos ingresos. Lo anterior se evidenciaba desde el primer capítulo, numeral 4, de la Declaración sobre el Medio Humano.

Así se inició un proceso en el cual se vinculó de manera directa a la pobreza y al subdesarrollo con el deterioro ambiental. El discurso impulsaba el desarrollo en países de bajos ingresos como elementos clave para disminuir la pobreza y, por ende, mitigar el impacto en el medioambiente.

En los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo. Millones de personas siguen viviendo muy por debajo de los niveles mínimos necesarios para una existencia humana decorosa, privadas de alimentación y vestido, de vivienda y educación, de sanidad e higiene. Por ello, los países en desarrollo deben dirigir sus esfuerzos hacia el desarrollo, teniendo presentes sus prioridades y la necesidad de salvaguardar y mejorar el medio. Con el mismo fin, los países industrializados deben esforzarse por reducir la distancia que los separa de los países en desarrollo. En los países industrializados, los problemas ambientales están generalmente relacionados con la industrialización y el desarrollo tecnológico (Naciones Unidas, 1973, p. 3).

Contrario a las recomendaciones de los académicos y ambientalistas de la ideología de crecimiento cero (sobre detener la industrialización y el crecimiento económico, estabilizar el crecimiento de la población en un punto igual a cero y disminuir el uso de los recursos naturales), en Brundtland el desarrollo era una prioridad que, en teoría, podía ir de la mano con la conservación de los recursos naturales. Las Naciones Unidas apoyaban el crecimiento económico y social, al igual que la opción de que cada país implementara las políticas demográficas que se adecuaban a las necesidades de su población y que explotaran sus propios recursos de acuerdo con las políticas ambientales planeadas.

En esta etapa comenzó una separación entre las recomendaciones de política económica a los países ‘en desarrollo’ y los ‘desarrollados’, en la cual se responsabilizó a los primeros de la pobreza y el deterioro

ambiental, como consecuencia de la sobrepoblación, mientras que a los segundos se los responsabilizó de impulsar el ‘crecimiento económico’, desde la implementación de desarrollos tecnológicos que mitigaban el impacto ambiental de la industria con la libertad de explotar los recursos. La Declaración no mencionaba el crecimiento cero, ni contraponía crecimiento y desarrollo, por el contrario, especificaba que para superar la pobreza era necesario el crecimiento y les recomendaba el uso de tecnologías limpias a los países ricos y el crecimiento a los pobres. Por supuesto, continuar con políticas de crecimiento cero hubiera sido bastante revolucionario y heterodoxo, en términos políticos e industriales, y hubiera requerido hacer cambios en los modelos económicos que los Gobiernos líderes de la época no estaban dispuestos a emprender.

Principio 8: El desarrollo económico y social es indispensable para [...] crear en la Tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de la vida.

Principio 11: Las políticas ambientales de todos los Estados deberían estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro de los países en desarrollo.

Principio 16: En las regiones en que exista el riesgo de que la tasa de crecimiento demográfico o las concentraciones excesivas de población perjudiquen al medio o al desarrollo [...] deberían aplicarse políticas demográficas que [...] contasen con la aprobación de los gobiernos interesados.

Principio 21: [...] los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental (Naciones Unidas, 1973, pp. 4-5).

La conferencia de 1972 identificó los problemas ambientales como una crisis mundial de países ‘ricos’ y ‘pobres’, en la que el intercambio de información y tecnologías entre países desarrollados y no desarrollados que contribuyera a disminuir estas dificultades fuera una prioridad; propuso la necesidad de encontrar respuestas apoyadas en la investigación, la ciencia y la tecnología, sin desconocer que el crecimiento económico y demográfico tenía una incidencia alta en la superación de la pobreza y en el uso de los recursos no renovables; planteó grandes retos en materia de

ciencia, tecnología e investigación, con el fin de solucionar los problemas ambientales; y recomendó a los países el intercambio y la transferencia de conocimientos y experiencias sobre los problemas y medios que empleaban.

Principio 18: Como parte de su contribución al desarrollo económico y social, se debe utilizar la ciencia y la tecnología para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio, para solucionar los problemas ambientales y para el bien común de la humanidad.

Principio 20: Se deben fomentar en todos los países, especialmente en los países en desarrollo, la investigación y el desarrollo científicos referentes a los problemas ambientales... las tecnologías ambientales deben ponerse a disposición de los países en desarrollo en unas condiciones que favorezcan su amplia difusión sin que constituyan una carga económica excesiva para esos países (Naciones Unidas, 1973, p. 5).

La declaración de las Naciones Unidas de 1972 fue la primera de una serie de conferencias (ver tabla 1-1) que coincidían en la búsqueda de fórmulas políticas que mitigaran las fallas económicas y ambientales, y abrió paso a nuevas formas de pensamiento que involucraran el crecimiento económico y el medioambiente.

Ecodesarrollo

En la Conferencia de Estocolmo (1972), se utilizó por primera vez el concepto ‘ecodesarrollo’ para referirse a “una forma de desarrollo económico y social en cuya planificación debe considerarse la variable medioambiente” (Sánchez, & Sejenovich, 1978, p. 12), en junio de 1973, en la reunión del Consejo Consultivo del PNUMA en Ginebra. Para Ignacy Sachs, economista que profundizó en el concepto, el ecodesarrollo era una forma o estilo de desarrollo adaptado a las realidades eco-sistémicas de cada región o eco-región, que buscaba soluciones específicas a los problemas, teniendo en cuenta los datos ecológicos y culturales y las necesidades inmediatas y de largo plazo (Sachs, 1974).

Sachs planteaba que el concepto no estaba acorde con las soluciones universales y fórmulas únicas, sino que adoptaba múltiples estrategias de

desarrollo. Era un concepto que consideraba de mejor forma las capacidades propias y el papel de las regiones y armonizaba elementos sociales, ambientales y económicos; en este sentido, fue mejor aceptado por los países del ‘tercer mundo’, y, a pesar de no haber tenido mucha difusión, tuvo una gran visibilidad en América Latina y una gran acogida en los años setenta.

Ahora bien, esta idea de ecodesarrollo se consideraba como una estrategia de desarrollo que debía adaptarse a las disparidades económicas e ideológicas a nivel mundial, más aún cuando en los países ricos se encontraba presente el pensamiento catastrófico del fin, a causa del agotamiento de los recursos naturales y el aumento de la población; y en los países del tercer mundo prevalecía el pensamiento defensor del crecimiento a toda costa para avanzar en sus procesos de industrialización y desarrollo de sus sociedades (Estensoro, 2015). Es decir, el ecodesarrollo permitió que los graves problemas ambientales del primer y tercer mundo se analizaran desde dos perspectivas: 1. El crecimiento demográfico (sobre todo en el tercer mundo) y la hiperindustrialización, producto del elevado nivel de desarrollo y crecimiento económico; 2. La miseria, la pobreza y la desigualdad, producto de la falta de desarrollo.

El ecodesarrollo se presentó como un estilo social y técnico propio de las regiones para el aprovechamiento de los recursos. Antonio Leff lo planteó de la siguiente manera en 1977:

No se trata ni de un conservacionismo cultural y ecológico, ni de sustituir el conocimiento tradicional por la ciencia y tecnología moderna, producto de la racionalidad capitalista. El ecodesarrollo no es un proyecto social fundado en el eficientísimo energético o calórico de una nueva filosofía tecnocrática. Por el contrario, el objetivo del ecodesarrollo puede definirse como una serie de acciones conducentes a crear los conocimientos y las técnicas necesarias para el aprovechamiento de los recursos de cada ecosistema dentro de los criterios ecológicos que garantizan su reproducción. La selección de los recursos y los usos a los que se asigna su producción siguen estando determinados por los distintos proyectos sociales en que se define esta estrategia de ecodesarrollo (Leff, 1977^a, p. 107, citado por Estensoro, 2015, p. 92).

Para Sánchez y Sejenovich, el ecodesarrollo se veía como una modalidad de desarrollo económico:

Que postulaba la utilización de los recursos para la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones de la población, mediante la maximización de la eficiencia funcional de los ecosistemas a largo plazo, empleando una tecnología adecuada a este fin y la plena utilización de las potencialidades humanas, dentro de un esquema institucional que permitiera la participación de la población en las decisiones fundamentales (Sánchez y Sejenovich, 1978, p. 154, citado por Estenssoro, 2015, p. 93).

El ecodesarrollo, también planteaba serias inquietudes al modelo lineal de desarrollo que se llevaba hasta ese momento, criticaba el modelo de consumo predatorio de los recursos naturales en los sistemas de producción a gran escala y, a su vez, presentaba postulados a favor del uso de fuentes renovables, tecnologías blandas y desarrollo de producción a menor escala (Pierri, 2005, p. 46).

Sachs desarrolló el concepto de ecodesarrollo desde el principio de solidaridad con las generaciones futuras, en el cual la estructura productiva de los recursos renovables era conservada y se oponía al desperdicio de los recursos no renovables. Así mismo, el ecodesarrollo involucraba el uso de tecnologías apropiadas y se apoyaba en el sistema educativo para formar un pensamiento ecológico que valorizara el *know how* y la creatividad y que, a la vez, proclamara el rechazo a la dependencia cultural y técnica (Pierri, 2005).

La idea del ecodesarrollo que pretendía armonizar la sociedad y el medioambiente no tuvo gran acogida, según las críticas, por cuanto no elaboraba una teoría que permitiera explicar cómo sería que la estructura productiva y los procesos económicos conducirían a formas de vinculación social y técnicas con el medio y el uso de los recursos. Esta propuesta conceptual se limitaba a la introducción de elementos ecológicos al funcionamiento del mercado, que debería regirse por normas planeadas entre el Estado, las empresas y el tercer sistema, los movimientos y las asociaciones de ciudadanos, ya que ninguno de estos grupos podría ejecutar la tarea por sí mismo (Sachs, 1994, en Pierri, 2005). Ante tales

críticas, también era importante reconocer que el ecodesarrollo contenía elementos de compromiso que requerían los sectores más pobres y parte muy importante de sus postulados fueron recogidos en el concepto ‘desarrollo sostenible’ o ‘desarrollo sustentable’ (*sustainable development*), formulado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD) (creada en la XXXVIII sesión de la ONU en 1983) en su informe “Nuestro futuro común” o “Informe Brundtland” en 1987.

El Pensamiento Sostenible en el Informe “Nuestro Futuro Común”

El “Informe Brundtland” introdujo el concepto de desarrollo sostenible y, con él, las principales recomendaciones políticas para la acción del cambio necesario que articulaba las instituciones, el crecimiento económico, los límites de los recursos naturales y las necesidades de la actividad humana.

El desarrollo sostenible se definió en el informe como:

El desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las propias. Es un proceso de cambio en el cual la explotación de recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y el cambio institucional están todos en armonía y mejora el potencial actual y futuro para alcanzar las necesidades y aspiraciones humanas (Naciones Unidas, 1987, p. 41-43).

Hacia principios de los años noventa, los gobiernos comenzaron una serie de políticas encaminadas al alcance del desarrollo sostenible, en la cual aún se priorizaba el crecimiento económico, desde el incremento en el potencial productivo, para la disminución de las desigualdades y de la presión sobre los ecosistemas. Este nuevo pensamiento consideraba los límites del planeta, pero dejaba atrás los puntos de vista ‘catastróficos’ o ‘absolutistas’ del crecimiento cero.

El discurso sostenible de Brundtland, al igual que las recomendaciones de varios de los organismos internacionales, continuaba estimulando la transformación productiva y el crecimiento sobre la base de la

expansión de los recursos naturales, al tiempo que consideraba la importancia del consumo consciente como una prioridad para el equilibrio ambiental y la continuidad de las generaciones futuras. Como elemento teórico base, la sostenibilidad, planteada desde este informe, buscaba la priorización política de elementos importantes para la sociedad (como la justicia, la oportunidad, la igualdad y la distribución de la riqueza desde el punto de vista social) y estaba orientada hacia la necesidad de involucrar la ciencia y la tecnología (en tanto herramientas fundamentales para el desplazamiento de los recursos naturales como fuentes de materias primas).

No obstante, se reforzó la idea del crecimiento económico ‘sostenible’, como respuesta a la pobreza y degradación ambiental; es decir, la acción sobre la sostenibilidad económica tenía prioridad sobre la social y ambiental. Así, pasaron a un segundo plano la desigualdad, los desequilibrios económicos, la marginalización, la equidad y la conservación del medioambiente (Alier, 1994, Díaz & Forero, 2016).

Es posible ver ejemplos de la priorización económica sobre la ambiental en distintos espacios. La relación entre la riqueza y la degradación ambiental se encuentra en el dióxido de carbono, que aumenta con la industrialización, pero disminuye, si el país es más rico y se instalan filtros en las centrales térmicas; la calidad del agua es menor en países pobres, pero el consumo es mayor en los países ricos (lo que agota los acuíferos).

Lélé (1991) identificaba una serie de errores e insuficiencias en los conceptos y razonamientos de lo que llamaba el “movimiento del desarrollo sustentable”. Mencionaba que el movimiento tenía tres debilidades significativas: la caracterización de los problemas de pobreza y degradación ambiental; la conceptualización de los objetivos de desarrollo, sostenibilidad y participación; y la estrategia que había adoptado en medio de un conocimiento e incertidumbre incompleta. Hoy, casi treinta años después, se confirma que efectivamente el crecimiento no necesariamente beneficia a la sostenibilidad; por lo tanto, el consumo y la producción de bienes no deberían ser una variable obligatoria.

Adicionalmente, la pobreza no disminuyó, como consecuencia del incremento en el crecimiento económico en algunos países; por el contrario, la desigualdad e inequidad son las mayores de todos los tiempos. Estas dificultades inciden claramente en la participación en los procesos de sostenibilidad, lo que limita el control social sobre la implementación y efectividad de las políticas (Lélé, 1991, citado por Turco, 2012).

La Cumbre de la Tierra o Cumbre de Río en 1992 (ver tabla 1-1) buscaba la conformación de acuerdos internacionales que involucraran la voluntad política de las naciones desde distintos ámbitos, con el propósito de poner en marcha el desarrollo sostenible; a pesar de eso, encontró resistencia en países desarrollados, específicamente en Estados Unidos, el cual decidió no firmar el Tratado. La discusión se profundizó entre países ricos y pobres, toda vez que la resistencia develó lo que no estaban dispuestos a hacer los países desarrollados en realidad y evidenció las pocas opciones que tendrían los países pobres dependientes.

Los países desarrollados, salvo excepciones, defendieron su libertad de agredir el ambiente y manifestaron no estar dispuestos a pagar por los daños que ya produjeron, tanto a nivel global como en los países pobres. No solo eso, sino que pretendieron limitar el uso que estos hagan de sus propios recursos, declarándolos patrimonio universal, como medio de adquirir derechos sobre ellos. Tampoco se manifestaron dispuestos a financiar la reconversión ambiental de los países atrasados en una forma menos esquilmante y condicionadora que la ya habitual de la deuda externa (Pierri, 2005, p. 66).

Posteriormente, se emprendió una serie de conferencias que buscó orientar las estrategias a seguir a nivel mundial en términos sociales, económicos y ambientales, aunque no tuvo los resultados positivos que se esperaban; hoy, medio siglo después de las primeras discusiones en materia de sostenibilidad, se ha probado que las acciones y políticas de desarrollo, ligado a crecimiento económico (como la respuesta a la disminución de la pobreza, las desigualdades y marginalidad), no fueron efectivas ni dieron resultados en materia social, económica o ambiental. La tabla 1-1 presenta los objetivos de las principales conferencias de las Naciones Unidas sobre medioambiente y desarrollo.

Después de reiterados acuerdos mundiales para disminuir los impactos ambientales (Río 1992, Protocolo de Kioto, Declaración del Milenio, Río+20, entre otros), la insuficiencia para lograr lo pactado ha puesto de manifiesto la incapacidad y falta de voluntad política de las naciones. Valdría la pena preguntarse si, efectivamente, el problema ha radicado en las estrategias y la falta de consenso frente a las teorías sostenibles que han deseado implementar o si es necesario realizar una revisión profunda al modelo económico depredador de los países.

Tabla 1-1. Conferencias de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo

Conferencia	Contenido
1972, Estocolmo. Primera Conferencia sobre el Medio Ambiente (Declaración sobre el Medio Humano).	Los líderes mundiales decidieron hacer seguimiento, cada diez años, a los impactos ambientales del desarrollo.
1992, Río de Janeiro. Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (también conocida como Cumbre de Río o Cumbre de la Tierra).	<p>Tuvo como objetivo establecer alianzas a nivel mundial y alcanzar acuerdos internacionales jurídicos y financieros para implementar estrategias en la lucha contra el cambio climático, la protección de la biodiversidad y la eliminación de las sustancias tóxicas emitidas. En la Cumbre de la Tierra se aprobaron cinco documentos (entre ellos, la Agenda 21).</p> <p>Al finalizar, la comunidad internacional se fijó como meta realizar otra gran Cumbre en 2002, a fin de revisar los avances mundiales en la ejecución de la Agenda 21.</p>
1997, Protocolo de Kioto.	Los países industrializados adquirieron compromisos concretos y un calendario de actuación en el que se acordó que, del 2008 al 2012, se reducirían las emisiones de los seis gases que más potenciaban el efecto invernadero en un 5,2 % con respecto de 1990.
2000, New York. Declaración del Milenio.	Representantes de 189 Estados firmaron 8 objetivos (los Objetivos del Milenio): erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el avance del VIH/SIDA, garantizar la sostenibilidad del medioambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo. La meta era alcanzarlos para el año 2015.

CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR DEFENSA NACIONAL DE COLOMBIA AL CUMPLIMIENTO
DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (AGENDA 2030)

Conferencia	Contenido
2002, Johannesburgo.	Tuvo como objetivo renovar el compromiso político asumido en Río/92. Se acordó mantener los esfuerzos para promover el desarrollo sostenible, mejorar las vidas de las personas que vivían en la pobreza y revertir la degradación continua del medioambiente mundial.
2007, Bali.	Se consideró como el segundo periodo (2012-2020) del Protocolo de Kioto, ante el incumplimiento de las metas que se habían trazado. Se fijó una hoja de ruta (<i>Bali Road Map</i>), cuyo fin era lograr una visión común de mitigación, adaptación, tecnología y financiamiento. Tal plan serviría para alcanzar el resultado acordado y tomar una decisión en la Conferencia de Copenhague.
2009, Copenhague (Conferencia de Copenhague).	Se logró fijar la meta del límite máximo para el incremento de la temperatura media global de 2 °C; no obstante, no se mencionó cómo se alcanzaría tal propósito en términos prácticos. Además, se acordó mantener el incremento de la temperatura bajo los 1,5 °C, una demanda clave hecha por países en desarrollo vulnerables.
2010, Cancún (Conferencia de Cancún).	Se buscó efectuar compromisos políticos para enfrentar el cambio climático. Se logró la creación del Fondo Verde para el Clima, con el fin de financiar proyectos y actividades en países en desarrollo, y se acordó la operacionalización hasta el 2012 de un mecanismo tecnológico para promover la innovación, el desarrollo y la difusión de tecnologías amigables con el clima.
2011, Durban, XVII Conferencia sobre el Cambio Climático.	Bajo el enfoque del Protocolo de Kioto, cuyas metas aún no se alcanzaban, este acuerdo pretendió avanzar en las iniciativas pactadas en Cancún 2010. Se pactó que los principales emisores de gases de efecto invernadero (EE. UU., Brasil, China, India y Sudáfrica) debían realizar acciones para reducir sus emisiones antes del 2015. Además, se destinaron 100 millones de dólares del Fondo Verde para el Clima, a partir del 2020, para apoyar a los países más pobres frente al cambio climático.
2012, Río de Janeiro. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20).	<i>El futuro que queremos</i> o Río+20 revisó la manera en que se podía reducir la pobreza, fomentar la equidad social y garantizar la protección del medioambiente en un planeta cada vez más poblado. Las conversaciones oficiales se centraron en dos temas principales: cómo construir una economía ecológica para lograr el desarrollo sostenible y sacar a la gente de la pobreza y cómo mejorar la coordinación internacional para el desarrollo sostenible.

Conferencia	Contenido
2015, Nueva York (Cumbre de Desarrollo Sostenible) Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.	Se inició el proceso de definir la agenda de desarrollo que guiaría el trabajo de todo el sistema de Naciones Unidas desde el 2016 y hasta el 2030. Nacieron la <i>Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible</i> y los <i>17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)</i> , en los cuales se centraban los esfuerzos para que, de la mano del crecimiento económico, se acabara la pobreza, disminuyera la desigualdad, luchara contra el cambio climático y promoviera la protección del medioambiente.
2015, Acuerdo de París, XXI Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 21)	195 países estuvieron involucrados en un ambicioso acuerdo que planteaba acciones concretas para reducir la amenaza del cambio climático. Algunas de ellas fueron: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 45 % en los próximos diez años y a 0 % para 2050, mantener la temperatura media mundial por debajo de 2 °C comparado con niveles preindustriales (con límite de 1,5 °C) y promover la adaptación ante el impacto del cambio climático y el desarrollo con bajas emisiones (con apoyo de los flujos financieros necesarios). Además, las naciones acordaron tener responsabilidades diferenciadas, según las circunstancias nacionales, que dejarían plasmadas en planes para la acción climática.
Cumbre sobre la Acción Climática de la ONU (septiembre, 2019).	Tuvo como fin presentar los planes de acción nacionales, reales y concretos a 2020, con el fin de alcanzar las metas planteadas en el Acuerdo de París en 2015. Para ello, los países debían evidenciar una transformación hacia el alcance de los ODS. El evento contó con la participación de distintos actores (Gobiernos, sector privado, sociedad civil, autoridades locales y otras organizaciones internacionales) para desarrollar soluciones ambiciosas en seis áreas: la transición global hacia energías renovables; infraestructuras y ciudades sostenibles y resilientes; agricultura y orden sostenible de océanos y bosques; resiliencia y adaptación a los impactos climáticos; y convergencia de financiación pública y privada con una economía de emisiones netas cero” (Naciones Unidas, 2019a).

Fuente: (Molina, Rodríguez Sánchez & Hernández González, 2016), (Naciones Unidas, 2019a), (Naciones Unidas, 2019b).

El Posdesarrollo, una Alternativa en Construcción

Con el reconocimiento parcial de consecuencias emergentes para la seguridad de las sociedades contemporáneas, los sistemas humanos se han puesto en alerta frente a los riesgos provenientes de la implementación de mecanismos de crecimiento y desarrollo, por cuenta del ejercicio industrial y tecnológico. El modelo de desarrollo que ha venido siendo implementado, a raíz de la búsqueda de la riqueza como factor central de la actividad humana, ha dejado de lado las consideraciones de deterioro de las fuentes de ese enriquecimiento.

Desde la visión ideológica, las diferentes consideraciones economicistas del crecimiento y el desarrollo han planteado puntos de origen disímiles, a partir del reconocimiento de las fuentes para el crecimiento, como se analizó anteriormente. En algunos momentos de la historia, se acumularon las piedras preciosas; en otros, la capacidad de controlar los medios de producción. Recientemente, se ha determinado la capacidad de controlar los recursos naturales y financieros.

Estas visiones, aunque divergentes en su enfoque ideológico y a pesar de haberse visto envueltas en confrontaciones más allá de lo intelectual, presentan un factor de identificación común: el reconocimiento del ser humano y los recursos naturales como fuente de crecimiento y desarrollo, en el sentido básico de la interpretación teórica. Es imposible entender la escuela fisiócrata, sin entender el desarrollo de la actividad minera clásica; tampoco es posible entender el capitalismo y su consecuente marxismo, sin percibir al ser humano como el objeto central de la producción y las fuentes de enriquecimiento provenientes de la explotación de los recursos naturales.

Ahora bien, la sociedad moderna se ha ubicado confortablemente en un paradigma en el cual no son considerados los riesgos a los que se ve expuesta la supervivencia del ser humano, aunque se presenten manifestaciones evidentes en el entorno y se esté *ad portas* de un punto de no retorno frente a la capacidad de gestionar los impactos en el ecosistema.

La visión institucionalizada de manera globalista, que ha imperado desde mediados del siglo XX, se ha presentado como una alternativa

a las condiciones de desigualdad y dependencia regentes desde dos siglos atrás. Sin embargo, la indiferencia frente a los efectos que la devastación ambiental trae como consecuencia del aceleramiento de factores industrializantes y depredadores, en términos de la búsqueda por la igualdad (que en un marco más estricto se entiende como estándares de riqueza más altos), no ha tenido el impacto en las bases sociales ni en las regiones periféricas del sistema internacional; por el contrario, las nuevas condiciones de búsqueda de niveles de desarrollo más cercanos a los que tienen las metrópolis han traído como consecuencia un detrimento de las condiciones sociales básicas de las economías en vías de desarrollo y el distanciamiento cada vez más acelerado entre las llamadas economías de primer mundo (o países desarrollados) y de tercer mundo (o países subdesarrollados, hoy en día conocidos como ‘en vías de desarrollo’).

Estas condiciones de determinación conceptual de los criterios de desarrollo o la estratificación internacional de los niveles de desarrollo regional han servido para profundizar las condiciones de desigualdad y fortalecer los niveles de dependencia hacia economías de mercado más desarrolladas; no obstante, se debe hacer una diferenciación frente a las características por las cuales se entiende el desarrollo, puesto que recientemente se han generado escenarios de reformulación del concepto a partir del reconocimiento de nuevas estructuras culturales y sociales desde la perspectiva económica. Esto quiere decir que, en ciertos sectores de las sociedades periféricas, se han construido visiones innovadoras frente a la manera de entender y aplicar el desarrollo. Tal es el caso de los aportes del bengalí Amartya Sen, con su visión de la redistribución del ingreso y la medición de la pobreza, así como los aportes provenientes de los países andinos (especialmente Bolivia y Ecuador) frente al ‘buen vivir’ (como revisiones de los planteamientos tradicionales de desarrollo).

A partir de estas nuevas construcciones paradigmáticas del concepto de desarrollo desde las transformaciones de las herramientas de aplicación y medición de las estructuras de desarrollo, se ha planteado una transición histórica en las conductas sociales para entender la evolución

de los modelos económicos, en función de mejorar los niveles de acceso a condiciones de seguridad y satisfacción de las necesidades, aportar a la reducción de los riesgos propios de la sociedad de consumo y dejar atrás la caracterización del desarrollo.

En este punto, es necesario presentar la importancia que reviste el medioambiente para el desarrollo, debido a que, como se presentó en el “Informe Brundtland”, “el medioambiente no existe como esfera separada de las acciones humanas” (Naciones Unidas, 1987, p. 12), y es a partir de lo que las sociedades humanas hagan con los recursos naturales que se puede o no identificar un factor de desarrollo en esa comunidad.

Las situaciones resultantes de los procesos de desarrollo a los que se ha abocado la civilización han estado determinadas claramente por factores de desigualdad, pobreza y degradación ambiental, lo cual las ha convertido en un círculo vicioso en la búsqueda por mejorar los procesos productivos y lograr satisfacer las necesidades de la población, que están siendo intensificadas por el mismo modelo de consumo imperante y que, a su vez, conduce irremediablemente a esa conducta cíclica de vulneración de la condición humana y su entorno.

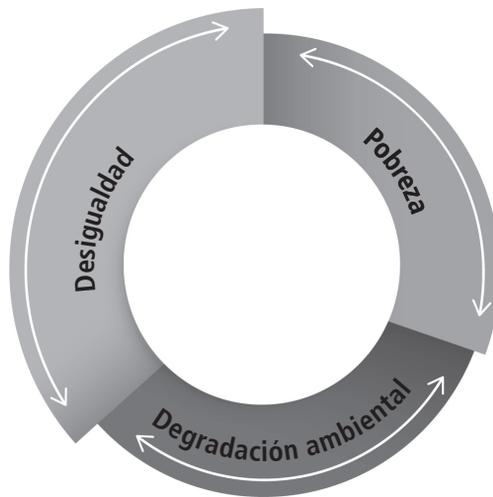
La devastación constante de los recursos ambientales se ha vinculado con factores de inseguridad; no obstante, se deben entender como incentivos o refuerzos hacia condiciones de desarrollo desiguales, que disminuyen las capacidades de las sociedades de salir de la pobreza sin afectar los ecosistemas y sin modificar los entornos naturales. Al mismo tiempo, esto incide en la búsqueda de la reparación de los recursos afectados, siempre en interés por la sostenibilidad.

El progreso o desarrollo de las sociedades modernas ha estado ligado al aprovechamiento que puedan hacer de sus recursos y ello está conectado con la capacidad de crear condiciones de riqueza que suelen generar factores de desigualdad. En la figura 1-1 se muestra la conducta repetitiva y perversa que el modelo de desarrollo imperante ha presentado sobre estas variables.

Aquellas estructuras sociales bajo condiciones de pobreza han requerido soportar sus mecanismos de salida hacia condiciones más productivas, lo que ha ocasionado que la degradación ambiental haya

surgido como consecuencia de la implementación de modelos productivos para desescalar esos niveles de pobreza. Sin embargo, esas condiciones de salida han estado dirigidas por un porcentaje muy bajo de la población, es decir, aquellos que han tenido los recursos (principalmente financieros) para emprender esas acciones, lo que en función del modelo genera condiciones de riqueza, fortalece los ya abultados indicadores de desigualdad mundial y define la ‘paradoja del desarrollo’.

Figura 1-1. Paradoja del desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

Ahora, para las características de las sociedades del siglo XXI, la pobreza y la desigualdad son condiciones nefastamente esenciales, no solo para entender las situaciones de seguridad internacional, sino para comprender que los efectos se dispersan por diversos sectores, entre ellos, generar condiciones de inestabilidad política, promover la crisis del Estado, suscitar tensiones étnico-culturales, intensificar los flujos migratorios y presentar una vulnerabilidad ante los desastres naturales (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011).

Los esfuerzos de la sociedad internacional por generar condiciones de desarrollo mundiales se han confundido con ayudar a los países en

vías de desarrollo a salir de la pobreza o reducir las brechas de desigualdad. Esto, en efecto, se ha dado con algunas reducciones en las brechas mencionadas y avances someros en indicadores de desarrollo, al punto de identificar países emergentes bajo mejores condiciones de desarrollo; aun así, todavía se perciben muchos escenarios de vulnerabilidad de las condiciones humanas básicas, la hambruna amenaza con convertirse en una constante mundial, la escasez de agua es una realidad en muchas latitudes y la vulnerabilidad de las sociedades frente al cambio climático es cada vez más alta de manera global.

Esto implica un fracaso de las acciones emprendidas por parte de la comunidad internacional por mitigar los efectos diversos del modelo de desarrollo; es momento, como decía Sachs (1992), de elaborar la carta de defunción del desarrollo como modelo imperante después de cincuenta años de devastación.

Tras el reconocimiento del fin de la era del desarrollo, se han empezado a contemplar los escenarios que se pueden proyectar en la era del posdesarrollo, siendo esta palabra utilizada por primera vez en Ginebra en 1991, según indican Rahnema y Bawtree en *The Post-Development Reader* de 1997.

Según Escobar (2005), el concepto ‘posdesarrollo’ surgió de la crítica de la teoría posestructuralista, como resultado de la discusión frente a la contradicción emanada de la definición de Asia, África y Latinoamérica como regiones conformadas por países tercermundistas que tuvo lugar en el discurso de desarrollo desde mitad del siglo xx en adelante. A partir del entendimiento del comportamiento de estas regiones y lo distante que se encontraba de cumplir los lineamientos occidentalistas del desarrollo impuestos bajo los paradigmas de dependencia e industrialización, los académicos empezaron a construir nuevos espacios conceptuales como alternativas a las debacles por venir.

Ante lo expuesto por Escobar, es importante determinar el marco en el que surgió el posestructuralismo como corriente de pensamiento alterna. Este se dio como respuesta a las construcciones que se venían trabajando desde la modernidad y a sus efectos, especialmente desde el estructuralismo de Max Weber, quien presentó los soportes argumen-

tativos de la consolidación de las sociedades desarrolladas (en sentido de ser modernas) y lo que ello implicó en un marco filosófico más que materialista (en sentido clásico).

Al respecto de la obra de Weber, Habermas (1993) señaló que “las nuevas estructuras sociales vienen determinadas por la diferenciación de esos dos sistemas [cultura occidental y sociedades modernas] funcionalmente compenetrados entre sí que cristalizaron en torno de los núcleos organizativos que son la empresa capitalista y el aparato estatal burocrático”, lo que demostró la conexión institucionalista que requería el desarrollo para generar un impacto en las sociedades humanas.

A continuación, se presenta la definición weberiana de modernización desde el posestructuralismo:

... una gavilla de procesos acumulativos y que se refuerzan mutuamente: a la formación de capital y a la movilización de recurso al desarrollo de las fuerzas productivas y al incremento de la productividad del trabajo; a la implantación de poderes políticos centralizados y al desarrollo de identidades nacionales; a la difusión de los derechos de participación política, de las formas de vida urbana y de la educación formal; a la secularización de valores y normas, etc. (Habermas, 1993, p. 12).

Todo esto en vía directa a la asimilación de riesgos y consecuencias provenientes de la implementación del modelo de desarrollo tradicional que, de manera palpable, concibió la modernidad en términos productivos, industriales y sociales. En conjunto, esto iba a permitir (desde el análisis ontológico, dialéctico y crítico) la deconstrucción de los fenómenos ligados a la modernidad, como es el caso del posestructuralismo desde nuevas concepciones basadas en las posturas de Foucault, quien otorgó al desarrollo una capacidad de dominación en términos de relaciones de producción frente a las clases sociales (Foucault, 2000).

En este punto, se hicieron presentes los factores de control o de ejercicio del poder dentro de las condiciones de desarrollo, como crítica al papel preponderante ejercido por los modelos institucionalistas imperantes en el mundo tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Lo que condujo irremediamente a entender los valores internacionales

de las sociedades modernas y su conjunción en torno del papel de los factores económicos de estructuras industrializadas que velaban por mantener vigente la oferta y la demanda mundial.

Las condiciones de dominación del modelo económico que pretendía globalizarse, y posiblemente mundializarse, condujeron al establecimiento de estructuras institucionales de orden internacional que distribuyeron y verificaron la implementación de los marcos estructurales del desarrollo como se entendía desde el capitalismo; bajo esta premisa, se originó el sistema Bretton Woods, del que surgieron las principales organizaciones económicas internacionales de tipo multilateral, y se sustentó su injerencia en los Estados desde dos escenarios:

i) La profesionalización de problemas de desarrollo, lo cual ha incluido el surgimiento de conocimientos especializados así como campos para lidiar con todos los aspectos del ‘subdesarrollo’ (incluyendo el campo en sí de estudios del desarrollo); ii) la institucionalización del desarrollo, la vasta red de organizaciones [multilaterales]... mencionadas (Escobar, 2005, p. 2).

Casualmente, y definiendo la ‘paradoja del desarrollo’ mencionada anteriormente, se ve la forma en que el modelo de desarrollo gestado en ese marco de incentivos internacionales tenía el propósito de romper con el ciclo de vulnerabilidad de las sociedades más débiles, sin embargo, quienes debían ser los benefactores del modelo han sido los menos favorecidos. Con ello, se ha presentado una oportunidad de pensar esta era de posdesarrollo, mediante la deconstrucción del propio concepto de desarrollo, omitiendo del escenario de las sociedades humanas ese factor como el pilar de evolución. Por ende, el posdesarrollo se entiende como:

a) la posibilidad de crear diferentes discursos y representaciones que no se encuentren tan mediados por la construcción del desarrollo (ideologías, metáforas, lenguaje, premisas, etc.); b) por lo tanto, la necesidad de cambiar las prácticas de saber y hacer y la ‘economía política de la verdad’ que define al régimen del desarrollo; c) por consiguiente, la necesidad de multiplicar centros y agentes de producción de conocimientos –particularmente, hacer visibles las formas de conocimiento producidas por aquellos quienes

supuestamente son los ‘objetos’ del desarrollo para que puedan transformarse en sujetos y agentes–; d) dos maneras especialmente útiles de lograrlo son: primero, enfocarse en las adaptaciones, subversiones y resistencias que localmente la gente efectúa en relación con las intervenciones del desarrollo (como con la noción de ‘contra-labor’...); y, segundo, destacar las estrategias alternas producidas por movimientos sociales al encontrarse con proyectos de desarrollo (Escobar, 2005, p. 3).

Lo anterior permite inferir que el posdesarrollo no es la consolidación de un modelo económico ni la imposición de condiciones para el crecimiento de los Estados o las naciones, sino un escenario en construcción en el que las sociedades se están dando la oportunidad de promover alternativas para mejorar las condiciones de vida de las personas, a partir del reconocimiento de iniciativas que redunden en la mitigación de los impactos sociales y ambientales que trae consigo el modelo de producción y consumo, la restauración de escenarios de respeto por los ecosistemas como escenarios de convivencia social y la consolidación de ambientes seguros y sostenibles.

Entonces, es el espacio para la creación de nuevos debates, en los que la academia y las comunidades puedan interactuar con los actores industriales y el Estado, a fin de generar alternativas que beneficien a las generaciones actuales y futuras sin limitaciones de orden ideológico ni imposiciones globalistas, apostándole a la restauración de los ecosistemas y a la interacción positiva de las comunidades humanas con el medioambiente.

En el marco de estos debates y nuevas construcciones surgió uno de los movimientos más representativos de la era del posdesarrollo: el ‘buen vivir’ o ‘vivir bien’, que tuvo su origen en la palabras quichua *Sumak Kawsay* y aymara *Suma Qamaña*, y se expresa como una filosofía de vida, más que como una construcción teórica o conceptual como respuesta al desarrollo; ella, se fundamenta en una relación profunda y respetuosa entre lo material y lo espiritual, sustentada en valores de interdependencia en todos los ámbitos de la existencia (Unceta, 2013).

El buen vivir se ha presentado como la máxima expresión del posdesarrollo, y como un aspecto innovador que todavía se encuentra en

proceso de implementación en muchos escenarios en que ha tenido acogida como filosofía, política y modelo económico. Algunos Estados han sido pioneros en la implementación de esta propuesta, tal es el caso de Ecuador y Bolivia, que, fundamentados en su respeto por las culturas ancestrales, han acogido al buen vivir como política pública, debido a que la cosmovisión de entender a la naturaleza como fuente y sustento de toda la vida se acondiciona con la facultad del buen vivir por proteger y defender a esa naturaleza de la mala relación existente entre las personas y los recursos naturales.

Gudynas (2011), para referirse a varias visiones que existen en la actualidad frente al buen vivir, acogió la definición de David Choquehuanca, quien fuera ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, e hizo referencia a esta noción como la necesidad de:

recuperar la vivencia de nuestros pueblos, recuperar la Cultura de la Vida y recuperar nuestra vida en completa armonía y respeto mutuo con la madre naturaleza, con la Pachamama, donde todo es vida, donde todos somos uywas, criados de la naturaleza y del cosmos (Gudynas, 2011, p. 1).

También ha estado la concepción de Alberto Acosta, quien fungiera como presidente de la Asamblea Constituyente de Ecuador, quien, a juicio de Gudynas, entiende el buen vivir como “una oportunidad y una opción a construir... no puede ser reducido al bienestar occidental y se debe apoyar en la cosmovisión de los pueblos indígenas donde lo que podría llamarse como mejoramiento social es una categoría en permanente construcción y reproducción” (2011, p. 1).

Estas acepciones provenientes de los Andes han planteado una disputa directa contra los factores provenientes de la modernidad y el modelo de desarrollo consecuente (el crecimiento económico y la dificultad), que está en deuda de resolver el problema de la riqueza y la pobreza. En tal sentido, se ha presentado el ‘buen vivir’ como una expresión de integración cultural de los pensamientos indígenas con los comportamientos y visiones de la sociedad moderna. Desde esos aspectos conceptuales y comportamentales, se ha afirmado que:

existen al menos tres planos para abordar la construcción del concepto de buen vivir: las ideas, los discursos y las prácticas. En el primero se encuentran los cuestionamientos radicales a las bases conceptuales del desarrollo, especialmente su apego a la ideología del progreso. De alguna manera, esas críticas van más allá del desarrollo, y alcanza otras cuestiones esenciales, tales como las formas de entendernos a nosotros mismos como personas y las formas bajo las cuales concebimos el mundo. Un segundo plano se refiere a los discursos y las legitimaciones de esas ideas. El buen vivir se aparta de los discursos que celebran el crecimiento económico o el consumo material como indicadores de bienestar, ni alaba la obsesión con la rentabilidad o el consumo. Sus apelaciones a la calidad de vida discurren por otros caminos, y además incluyen tanto a las personas como a la naturaleza. Se abren las puertas a otras formas de hablar, escribir o pensar nuestro mundo. En el tercer campo se encuentran las acciones concretas, tales como pueden ser proyectos políticos de cambio, los planes gubernamentales, los marcos normativos y las formas de elaboración de alternativas al desarrollo convencional (Gudynas, 2011, p. 2).

Entonces, el buen vivir se ha constituido como un ejercicio realmente innovador dentro del escenario del posdesarrollo, sin embargo, dista mucho de convertirse en un modelo de desarrollo económico y social que reemplace al actual; por lo pronto, se ha planteado como una opción para corregir el rumbo y establecer nuevas herramientas en los comportamientos de los productores y consumidores en torno del respeto y la responsabilidad que se debe a la naturaleza y sus recursos. También, para garantizar el bienestar de las generaciones actuales y la posibilidad de una supervivencia sin limitantes para satisfacer las necesidades básicas de las futuras, gestando procesos de conciencia y sostenibilidad.

Conclusiones

Desde la implementación de procesos de industrialización, los escenarios geográficos de producción y consumo se dividieron en dos: los países desarrollados y los no desarrollados (esto, en el discurso regente

durante la segunda mitad del siglo XX). Luego, se moderó el discurso y se determinó que aquellos denominados ‘no desarrollados’ podían implementar acciones para lograr llegar a serlo, basados en modelos de producción acelerada, el fomento al consumo, entre otros; por tal motivo, fueron considerados ‘en vías de desarrollo’.

Como consecuencia de estos procesos de aceleración en los factores de desarrollo económico, los Estados más débiles tuvieron un incremento en los índices de pobreza y desigualdad, aunados a los factores de degradación ambiental que se presentaron como causa de las malas prácticas productivas, la pobreza en sí misma y el cambio medioambiental. Al mismo tiempo, los indicadores de los países desarrollados con respecto de la generación de gases de efecto invernadero y otros contaminantes fueron en aumento.

En los años setenta, la comunidad internacional, en cabeza de las Naciones Unidas, inició un esfuerzo ingente por reconsiderar las condiciones de desarrollo que tenían efectos en el ambiente y perjudicaban de manera directa e indirecta a la población humana. Entonces, surgieron planteamientos como ‘crecimiento cero’, que identificaban la cercanía del agotamiento de los recursos en los que se sustentaba el modelo de producción y consumo (siendo este último un generador de condiciones de impacto ambiental que aún no se había analizado). Desde la visión del crecimiento cero, las conductas del proceso de industrialización y crecimiento de la población causaban unos efectos adversos al ambiente, puesto que los recursos que son limitados *per se* no serían suficientes, si la población los consumiera, creciera continuamente y no generara procesos de renovación o restitución de los mismos.

A partir de ello, y con la “Declaración sobre el Medio Humano de las Naciones Unidas”, se empezó a ligar más estructuralmente el comportamiento y los fines del desarrollo con lo que representan los recursos naturales para la garantía de la supervivencia de la humanidad; por primera vez, tuvo lugar una interacción real entre la pobreza y el deterioro ambiental.

En la declaración realizada en Estocolmo, se presentó el concepto ‘ecodesarrollo’, como herramienta para referirse, de manera concep-

tual y pragmática, a la interacción de las variables de desarrollo con el medioambiente, que hasta entonces estaban desligados; además, se planteó como el antecedente de lo que el “Informe Brundtland” identificaría como ‘desarrollo sostenible’, determinando las responsabilidades de las instituciones y de los Estados (especialmente de los desarrollados) con aquellos que eran considerados en vías de desarrollo y presentaban dificultades para mitigar los impactos ambientales mientras que generaban procesos de desarrollo productivo de tipo industrial, como clave para el crecimiento económico y combatir la pobreza.

Desde entonces, se han llevado a cabo múltiples conferencias, en el marco del sistema de las Naciones Unidas, con el objetivo de prestar atención a los efectos del cambio climático, las implicaciones ambientales del modelo de desarrollo económico y las situaciones cíclicas que presentan las sociedades en condiciones de pobreza y desigualdad. Sin embargo, medio siglo después, se sigue evidenciando la reiterada incapacidad y carencia de voluntad de las naciones para alcanzar las metas propuestas bajo consenso mundial.

Con la evolución conceptual e institucional del desarrollo, hasta el alcance del término ‘desarrollo sostenible’, se han propuesto alternativas a partir de la revisión crítica de los efectos de la modernidad en las sociedades; término que ha sido aceptado por la mayoría de la comunidad internacional como un modelo para implementar con efectos positivos sobre el crecimiento económico y con la posibilidad de restablecer las condiciones de adaptabilidad y resiliencia de los medios naturales de los que se soporta el modelo de producción. Así, se ha generado un marco conceptual desde el posestructuralismo, que ha replanteado la funcionalidad y viabilidad de las estructuras institucionalistas provenientes del modelo Bretton Woods, con el fin de establecer un escenario de redefinición denominado ‘posdesarrollo’.

Con el posdesarrollo, como escenario histórico y conceptual de deconstrucción de los fines de la modernidad y el desarrollo, se han expuesto posiciones alternas a las ortodoxas que concebían a la pobreza y al crecimiento económico como efectos (no como causas) y a la degradación ambiental y la desigualdad como consecuencias. Por consiguiente,

no se han logrado los objetivos del desarrollo, sino que han sido incentivados de manera negativa con efectos adicionales (como implicaciones en la seguridad, el cambio climático y alteraciones en los principios sociales), lo que se ha definido en este capítulo como la ‘paradoja del desarrollo’.

Para finalizar el proceso de deconstrucción del desarrollo, se detalló la reafirmación de estructuras tradicionales indígenas de la región Andina de América Latina: el ‘buen vivir’. Se presentó como una visión importante para hacer contrapeso a los efectos negativos y casi catastróficos del desarrollo como modelo económico imperante. Claro está que, aun como proceso inconcluso, no ha podido materializar sus bondades en un marco geográfico extenso, debido a que se ha limitado a escenarios culturales particulares de Bolivia y Ecuador; no obstante, ha evidenciado grandes ventajas que, de ser implementadas y distribuidas en el sistema internacional bajo el panorama de la globalización, desde una ideología diferente o mejorada a la fundamentada en la riqueza, podría fomentar escenarios de alivio ambiental y supervivencia humana, en términos de sostenibilidad.

EL ESTADO: GARANTE DEL PATRIMONIO AMBIENTAL Y LA SOSTENIBILIDAD

*Teniente Coronel FAC (RA) Javier Hernando Conde Mesa
PhD. Florentino Márquez Vargas*

“Como la música y el arte, el amor hacia la naturaleza es un lenguaje común
que puede trascender fronteras políticas y sociales”

Jimmy Carter

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 analiza los avances del Estado colombiano con respecto de la política para la protección del patrimonio ambiental de la nación, en consonancia con el desarrollo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), formulados por las Naciones Unidas y firmados por 193 países miembros en el año 2015, cuyo plazo de cumplimiento fue establecido al año 2030.

En dicho contexto, se plantean cuatro objetivos para el acercamiento al tema; el primero consiste en exponer la forma en la cual se afianza el concepto de desarrollo sostenible en el marco de las acciones del Estado en la interacción entre la sociedad y los ecosistemas. El segundo se centra en explorar el modo en el que se viene consolidando el esfuerzo por garantizar el uso eficiente de los recursos naturales, a través de los planes de ordenamiento territorial. El tercero se propone identificar los factores que intervienen en el proceso urgente de proteger la vida de los ecosistemas terrestres y marítimos, por cuanto son elementos claves en la coyuntura económica y social del país actualmente. El cuarto, y último, presenta la importancia de la participación del sector defensa colombiano en el propósito universal de aplicar la gestión ambiental, con miras a garantizar el cumplimiento de los fines y objetivos esenciales del Estado en el marco de la seguridad y defensa nacionales.

Pasar de ser un país agrícola a una nación con el 70 % de sus habitantes viviendo en grandes ciudades, como se prevé para el año 2030, implica grandes retos para las nuevas dinámicas económicas, ambientales y sociales de Colombia. El ribete del 7° país más inequitativo del planeta y

el 1° de América Latina es una posición incómoda, que se confirma con un indicador GINI de 0.585 y un índice de desarrollo humano (IDH), ajustado por desigualdad, en 0.747, según el Informe de Desarrollo Humano 2018 del PNUD, cuyo seguimiento histórico se constata en la tabla 2-1, y unas necesidades básicas insatisfechas (NBI) del 27.78 %, con mayor impacto en las regiones costeras, la Orinoquía y la Amazonía, según la última proyección del DANE, a junio del 2018.

Tabla 2-1. IDH y GINI en Colombia (1991–2005)

AÑO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
IDH	0.711	0.728	0.732	0.739	0.751	0.754	0.775	0.776	0.759	0.764	0.771	0.766	0.778	0.786	0.747
GINI	0.546	0.555	0.553	0.559	0.560	0.567	0.574	0.579	0.600	0.563	0.557	0.575	0.540	0.561	0.553

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos del Informe de Colombia ODS 2018 del DNP y PNUD.

Cabe recordar que cuando el concepto de ‘desarrollo sostenible’ fue introducido en los procesos de planeación de las economías nacionales, Colombia ya venía cumpliendo con un papel decoroso en la administración de sus recursos naturales. Cuando el Club de Roma publicó el informe “Los límites del crecimiento” (en 1972), casi a la par, Colombia expidió el Código Nacional de los Recursos Naturales, mediante el Decreto 2811 de 1974; documento antecesor de la Ley 99 de 1993, con la cual se creó el Sistema Nacional Ambiental (SINA), como respuesta inmediata a las alarmas ecológicas que sonaron en la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, en junio de 1992.

Durante la segunda década del siglo XXI, el progreso económico, social y ambiental de las naciones se rigió por los parámetros de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), establecidos por las Naciones Unidas, y a cuyo logro se comprometieron los países, incluyendo a Colombia, el 27 de septiembre del 2015 en New York. Ideario plasmado en el documento “Transformando Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, con el cual se adoptaron 17 objetivos y 169 metas para buscar erradicar la pobreza, combatir las desigualdades, promover la prosperidad y proteger el medioambiente. En este contexto, el país ha venido creando leyes, aprobando presupuestos y definiendo priorida-

des, de tal manera que, en el 2030, el balance sea positivo. Por ello, cada vez más, las empresas han incluido el vector del desarrollo sostenible, asociado a las iniciativas en responsabilidad social empresarial (RSE) y modelos de negocios inclusivos, con la comprometida participación del Estado, como garante del proceso.

En el siguiente segmento se abordará el primer objetivo del capítulo, bajo el título “La emergencia del desarrollo sostenible”, en el cual se analizará el impacto que se espera en las comunidades más vulnerables, una vez se implementen los principios del desarrollo sostenible. Igualmente, se explorará la incidencia de dicha implementación en los indicadores del crecimiento económico del país.

La Emergencia del Desarrollo Sostenible

En junio de 1972, se reunieron en Estocolmo los representantes de 113 Estados, quienes firmaron la “Declaración del Medio Humano”, en la cual ratificaron las preocupaciones expresadas en el estudio “Los límites del crecimiento”, desarrollado por el Instituto Tecnológico de Massachusetts, por encargo del Club de Roma. Adicionalmente, en este escenario se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA); se sentaron las bases para la creación de la Comisión Mundial sobre el Medioambiente y el Desarrollo, en 1984; y se contrató el estudio “Nuestro futuro común”, publicado en 1987. Este documento, titulado también “Informe Brundtland”, en honor a la líder del grupo de investigadores, primera ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland, introdujo por primera vez el concepto ‘desarrollo sostenible’ en las investigaciones sobre medioambiente y desarrollo.

Así mismo, dicho estudio sentó las bases para la reunión de Río de Janeiro de 1992, sobre el medioambiente y el desarrollo, alrededor de consignas ecológicas, como la conservación de nuestro planeta Tierra, aplicar la pauta moral de renunciar a ciertos niveles de consumo insostenibles, promover el crecimiento económico de los países pobres, ejercer un control demográfico, no destruir los sistemas naturales (entendidos como ecosistemas que sostienen la vida en la Tierra) y diseñar políticas

para que el uso de los recursos no renovables sea lo más eficiente posible. Fue claro, desde estos planeamientos, que la actividad humana ha sobrepasado cualquier límite natural y ha puesto al mundo en situación de amenaza; de esta forma, se confirmó el postulado del Club de Roma: “Si el actual incremento de la población mundial, la industrialización, la contaminación, la producción de alimentos y la explotación de los recursos naturales se mantiene sin variación, alcanzará los límites absolutos de crecimiento en la Tierra durante los próximos cien años” (Meadows et al., 1972).

El anterior fue el panorama que encontraron los 179 delegados de las naciones que asistieron a la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro, del 2 al 13 de junio de 1992. Esta conferencia ha sido clave, puesto que, por primera vez, la humanidad centró la atención en aspectos fundamentales que soportan el concepto naciente de desarrollo sostenible: los esquemas de la producción industrial, el uso de los combustibles fósiles y su incidencia en el cambio climático, el apoyo decidido a los sistemas de transporte público, la escasez del agua potable y la deforestación. Inquietudes que han dado paso a una serie de convenios y a un cuerpo normativo, que se han enfocado hacia la protección y preservación del ambiente y que han sido adoptados por diferentes Estados del mundo.

La Cumbre de Río encarnó el espíritu ecologista que iluminó a los delegados de Estocolmo en 1972; era el momento de actuar y se abrieron paso, por lo tanto, estrategias ambientales plasmadas en acciones programáticas por parte de los países miembros. En este contexto, se enuncian la Convención para la Diversidad Biológica; la Convención sobre el Cambio Climático; la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; la Declaración sobre Bosques y Masas Forestales; y la inevitable Agenda 21, que dio lugar a la Agenda 2030. La discusión sobre el clima abrió paso a la formulación del Protocolo de Kioto, en 1997, el cual entró en vigor en el 2005; elemento que sirvió de base, además, para la firma del Acuerdo de París, en el entorno del COP21, del año 2015, en el que los países adoptaron estrategias para enfrentar el cambio climático.

Desde estos enfoques, los Estados han contado con herramientas normativas suficientes para empezar la labor de equilibrar las dimensiones económica, social y ambiental, como fórmula básica para mitigar los impactos ambientales, estableciendo consensos en torno de los ODS. En esta línea, conviene revisar algunos aspectos del propósito de erradicar la pobreza y el crecimiento económico, en armonía con el ambiente, en el panorama colombiano.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una Esperanza para los Pobres

Como una iniciativa de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible, en 2012, se creó la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN), en el marco de la Cumbre Río (20 de junio de 2012), en la cual se planteó la elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el periodo 2015-2030, como continuación de los objetivos del milenio (ODM) (2000-2015), iniciativa que se plasmó en el documento “El futuro que queremos”. Bajo estos lineamientos, se concibió el desarrollo sostenible como un concepto holístico que aborda cuatro dimensiones de la sociedad. La primera referida al desarrollo económico que incluye el fin de la pobreza extrema; la segunda, la inclusión social; la tercera, la sostenibilidad ambiental; y la cuarta, la buena gobernabilidad, la cual incorpora la paz y la seguridad. En tales circunstancias, como lo expresó el SDSN (2012) “las fallas en un área, como sostenibilidad ambiental o igualdad de género pueden minar los avances en otras, como la erradicación de la pobreza. La gobernabilidad y la inseguridad también puede socavar fácilmente los avances en los objetivos económicos, sociales y ambientales” (p. 1).

Es claro, desde la óptica de la Agenda 2030, que “los compromisos de los Estados en materia de desarrollo sostenible están estrechamente vinculados con los derechos humanos, de modo que se refuerzan mutuamente y buscan un mismo objetivo: el bienestar humano y la dignidad de las personas” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, 2011). Es decir, el modelo de desarrollo que impulsa la sociedad

contemporánea pone en riesgo la subsistencia de la especie humana, por ende, se debe ir más allá del crecimiento material, el consumo y el confort. Así las cosas, el ideal planteado en el “Informe Brundtland” (1987), cuando se propuso impulsar el desarrollo sustentable, como un camino para corregir la crisis ecológica global y los problemas de equidad, se hace ahora más próximo, con la formulación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible en estos términos: Uno: fin de la pobreza; dos: hambre cero; tres: salud y bienestar; cuatro: educación de calidad; cinco: igualdad de género; seis: agua limpia y saneamiento; siete: energía asequible y no contaminante; ocho: trabajo decente y crecimiento económico; nueve: industria, innovación e infraestructura; diez: resolución de las desigualdades; once: ciudades y comunidades sostenibles; doce: producción y consumos responsables; trece: acción por el clima; catorce: vida submarina; quince: vida de ecosistemas terrestres; dieciséis: paz, justicia e instituciones sólidas; y diecisiete: alianzas para lograr los objetivos.

Los 17 objetivos se formularon siguiendo tendencias globales; no obstante, cada país o región debió adaptarlas, de acuerdo con su experiencia, contexto y prioridades. Dentro de esta iniciativa, Colombia, como política de Estado, asumió el reto de establecer sus propias metas e indicadores para el alcance de dichos objetivos, misión que fue encargada al Departamento Nacional de Planeación (DNP). En febrero de 2015, por medio del Decreto 280, se creó la Comisión del Alto Nivel para el Alistamiento y Efectiva Implementación de la Agenda 2030 y sus ODS. Mediante este mecanismo institucional se establecieron políticas públicas, planes, acciones y programas, a través de un método de planificación prospectiva, de tal forma que se pudiera llegar a las diferentes regiones y sectores de la geografía nacional.

En el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia (2014-2018), aprobado en junio de 2015, quedó evidenciada la incorporación de 92 metas, de las 169 de los ODS; igualmente, más del 50 % de los planes departamentales y municipales del mismo periodo incorporaron algunos de los ODS en sus programaciones. Con este balance adecuado, Colombia participó en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe para el Desarrollo Sostenible, en marzo de 2016; evento que dio lugar a talleres

con entidades nacionales, a fin de evaluar la factibilidad, relevancia e idoneidad de cada uno de los indicadores globales. Lo anterior, en consonancia con la adopción, también en marzo de 2016, del marco global de indicadores, expedido por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución A/RES//71/313.

En ese marco de acción, en julio de 2016, se produjo el primer reporte nacional voluntario de Colombia, sobre los logros de cada uno de los ODS, en el contexto del Foro Político de Alto Nivel (FPAN). De los planteamientos esbozados, en febrero de 2017, el DNP lanzó la “Misión Crecimiento Verde”, a través de la cual se buscó definir los insumos y lineamientos de política pública para orientar el desarrollo económico del país, con respecto de los postulados de la economía verde, de manera comprensiva y acertada. Estas iniciativas del Estado colombiano dieron lugar al Congreso Andino de Datos para los ODS, realizado por el DANE en marzo de 2017, evento que tuvo como fin fortalecer las capacidades de los sistemas estadísticos nacionales del área andina latinoamericana, para la consolidación de los datos necesarios para el reporte de los indicadores globales ODS y el diseño de políticas públicas con el propósito de lograr las metas de la Agenda 2030.

En julio de 2017, se realizó el FPAN 2017, bajo el lema: erradicando la pobreza y promoviendo la prosperidad en un mundo cambiante. En este encuentro, se revisaron los avances de los ODS: 1) Fin de la pobreza; 2) Hambre cero; 3) Salud y bienestar; 5) Igualdad de género; 9 Industria, innovación e infraestructura; y 14) Vida submarina. Como fruto de este esfuerzo gubernamental se produjo el informe presentado en Ginebra, Suiza, en diciembre de 2017, en el Taller para las Revisiones Nacionales Voluntarias (2018). Seguidamente, con este bagaje conceptual, el CONPES publicó el documento “Estrategia para la Implementación de los ODS en Colombia”, en marzo de 2018, en el cual se establecieron las metas y estrategias para el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus ODS en Colombia; además, incluyó una hoja de ruta para cada una de las metas establecidas, lo cual contemplaba indicadores, entidades responsables y recursos requeridos para su implementación.

La CEPAL organizó, entre el 18 y el 20 de abril de 2018, la segunda reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, encuentro en el que los representantes de Gobiernos, instituciones internacionales, empresas privadas, universidades y sociedad civil revisaron los avances y desafíos de la implementación de la Agenda 2030. Con las iniciativas recogidas, se desarrolló el FPAN 2018, con el objetivo de reflexionar acerca de la transformación hacia sociedades sostenibles y resilientes. En ese momento, ya era claro para Colombia que uno de sus principales retos sería la erradicación de la pobreza y la desigualdad social.

En esa línea de acción, para el fin de la pobreza, ODS 1, formulada con la meta mundial de reducir a la mitad, entre el 2015 y el 2030, el porcentaje de personas con ingreso inferior a 1 dólar diario, Colombia ya había establecido tres metas nacionales en el año 2000: Una, reducir a 1.5 % el porcentaje de personas con ingreso inferior a 1 dólar (cifra que para la línea de base de 1991 estaba en 2.8 %); dos, reducir a 28.5 % el porcentaje de personas en pobreza, con una línea de base para 1991 de 53.8 %; y tres, reducir a 8.8 % el porcentaje de personas que viven en pobreza extrema o indigencia (guarismo que estaba en 20.4 % para la línea de base de 1991).

Ahora, en el escenario de los ODS se partió de una línea base del 20.2 %, al 2015, como índice de pobreza multidimensional, para lograr la meta del 8.4 % al 2030. Las estrategias gubernamentales para lograr estas metas se enfocaron en generar mecanismos para dar oportunidades preferentes a los pobres; es decir, “ayudar a los pobres a construir y proteger sus propios activos, en términos de acceso a la propiedad de la tierra y la vivienda, a la educación y al crédito” (CONPES, 2005). Por consiguiente, el aparato estatal abordó este objetivo consolidando el manejo social del riesgo, responsabilidad asignada al Sistema de Protección Social, con sus programas prioritarios en educación y salud, para buscar “eliminar la trampa de pobreza de los hogares”.

Adicionalmente, el ODS 15, vida de ecosistemas terrestres, concretado con la meta mundial de incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales, propender por la

reducción del agotamiento de los recursos naturales y de la degradación de la calidad del medioambiente, se explicitó para Colombia con tres metas, formuladas ya desde el 2010: Una, reforestar 30.000 hectáreas de bosques anualmente (sobre la línea de base del 2003 de 23.000 hectáreas anuales); dos, consolidar las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (incorporando 16.5000 nuevas hectáreas al sistema y formulando planes de manejo socialmente acordados); y tres, eliminar para el 2010 el consumo de sustancias agotadoras de la capa de ozono (sobre una línea base de consumo para el 2003 de 1000 toneladas) (DNP, 2013). Igualmente, en el panorama de los ODS, se partió de una línea base, para el 2015, de 23617 hectáreas de áreas protegidas, para alcanzar, en el 2030, la meta nacional de 30.620 hectáreas.

La reducción del consumo de las sustancias agotadoras de la capa de ozono se diseñó dentro del marco del Protocolo de Montreal. De igual forma, las estrategias gubernamentales se concentraron en la adquisición de créditos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para inyectarle recursos al Sistema Nacional Ambiental (SINA), instancia encargada de la ampliación de la cobertura forestal; esta dinámica incluyó la incorporación al Sistema de Parques Nacionales Naturales de la Serranía de los Yariguíes, la Serranía de los Churumbelos, la ampliación del Parque Nacional Natural Las Orquídeas, los humedales de Casanare, el cerro de Patascoy-Yoco, la Selva de Florencia y la Serranía del Perijá. En la agenda nacional 2030 se planteó, por ejemplo, que para el 2017 el país ya habría delimitado 30 páramos de los 37 existentes, para un total de 28.900 hectáreas, un área equivalente al Ecuador.

Dentro del ODS 6, agua limpia y saneamiento, se trazaron las metas de reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento, y mejorar considerablemente, para el 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales. Para este propósito, Colombia ha programado llevar la infraestructura de acueducto a mínimo 7.7 millones de nuevos habitantes urbanos e incorporar a 9.2 millones de habitantes en una solución de alcantarillado urbano. Lo anterior, implicaría detener y prevenir la formación de nuevos asentamientos precarios, mediante mecanismos

como los subsidios para el mejoramiento de vivienda y reforzamiento estructural, el uso del microcrédito inmobiliario y los procesos de titulación masiva. En este contexto, desde comienzos del 2012 el Gobierno colombiano inició el programa de entrega de 100.000 viviendas gratis, a los más pobres, sin necesidad de crédito bancario; replicando modelos exitosos probados en Brasil, Chile y México.

El Producto Interno Bruto de Colombia y el Desarrollo Sostenible

Las estadísticas reflejan que Colombia se ha posicionado como un país de renta media, lo cual implica que, a pesar de las iniciativas gubernamentales, los sectores reales de la economía no han desplegado los indicadores de crecimiento esperados. Es decir, el aparato productivo ha seguido aportando un PIB histórico que está cerca del 4%; así mismo, se han consolidado y fortalecido las compañías existentes, con sus dinámicas propias de fusión, modernización e innovación tecnológica (escenario en el que no han aparecido nuevos actores). Desde luego, este panorama ha implicado la persistencia de una tasa de desempleo cercana al 10%; incluyendo, como lo asevera Núñez (2006), el complejo fenómeno de la informalidad, sumado a las fuertes corrientes migratorias internas, con un mayor desplazamiento masivo del campo hacia las grandes ciudades.

Si bien en Colombia los lineamientos para el desarrollo sostenible han sido agresivos, desde el punto de vista de la formulación de la política pública del Estado, estos no se han traducido en acciones ambientales concretas a nivel de todas las regiones del país. Por consiguiente, los departamentos del centro, correspondientes a la zona Andina, han seguido mostrando un mayor crecimiento que el resto del territorio; por tal motivo, en dicha región, ha habido una mejoría evidente en los indicadores IDH, GINI y NBI. En contraste, en los departamentos costeros, en las llanuras de la Orinoquía y las selvas de la Amazonía, han persistido indicadores inquietantes que reflejan la incapacidad para superar la línea de la pobreza extrema; es decir, en estas regiones todavía hay colombianos que sobreviven con menos de un dólar diario.

Por consiguiente, tal radiografía nos ubica ante la comunidad internacional como una nación sumamente desigual; con inequidades infranqueables que atornillan el indicador GINI en el 0.58. Así pues, no basta la buena voluntad de las instituciones del Estado, en asocio con los organismos multilaterales, se debe ir más allá y cabe ahondar en las conductas inapropiadas frente al uso de los recursos públicos. Dentro de ese panorama de incertidumbres, según el último informe del CONPES (2018), Colombia ya alcanzó un 80% de algunas metas de las ODS, en forma anticipada al 2030, como la cobertura bruta en educación básica, la vacunación de la triple viral, la atención institucional del parto, la eliminación del consumo de sustancias que agotan la capa de ozono y la consolidación de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Desde luego, estos indicadores han contribuido al mejoramiento de la calidad de vida y han generado un ambiente de confianza para la erradicación de la pobreza y el aseguramiento del entorno ambiental; aun cuando se encuentran en proceso indicadores cruciales, como los detallados en la tabla 2-2.

Tabla 2-2. Balance de indicadores ODS en Colombia (2018)

Indicador	Porcentaje	Alcanzable al 2020
Porcentaje de nacidos vivos con cuatro o más controles prenatales	73 %	X
Prevalencia de desnutrición global en menores de 5 años	87%	X
Reducción de los casos de mortalidad por malaria	90%	X
Cobertura en saneamiento básico rural	86%	X
Cobertura bruta en educación media	65%	X
Años promedio de estudio (población entre los 15 y 24 años)	57%	
Mortalidad materna	68%	
Adolescentes que han sido madres o están en embarazo	0%	

CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR DEFENSA NACIONAL DE COLOMBIA AL CUMPLIMIENTO
DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (AGENDA 2030)

Indicador	Porcentaje	Alcanzable al 2020
Mortalidad de cáncer de cuello uterino	57%	
Porcentaje de personas en pobreza	33%	
Porcentaje de personas en pobreza extrema	34%	
Reducción de hogares urbanos en asentamientos precarios (con respecto de la meta fijada al 2020)	30%	

Fuente: Elaboración propia, con apoyo en el Informe PNUD ODS Colombia.

Lo anterior muestra un 16% de cumplimiento anticipado, con 8 indicadores de los ODS, en relación con las metas del 2030; además, un 59%, correspondiente a 30 indicadores, marcha en un 50% de avance; sin embargo, la tabla 2-2 permite concluir que no se lograrán cumplir varios indicadores para la fecha límite. De igual manera, desde la visión del ODS 1, es imperativo reforzar las estrategias para reducir la pobreza extrema que persiste, por la vía de la estabilidad macroeconómica, procurando generar empleos estables que permitan aumentar el ingreso medio de la población.

Lo anterior conlleva, desde luego, el fomento del emprendimiento, el acceso al crédito y una mejor estructuración del gasto social. Todo esto debe combinarse con el desarrollo de políticas para el fomento del empleo, desde la perspectiva del trabajo digno y decente, o el desarrollo de un proyecto productivo propio, lo cual abre el compás para la conformación de una comunidad económica con mayor equidad e inclusión social. Ahora bien, para lograr lo planteado se requiere “una política de competitividad que permita a las empresas ser más competitivas en los mercados internacionales, y cuyo objetivo sea aumentar la productividad e incrementar la tasa de inversión de la economía a cifras por encima del 30%” (CONPES, 2011).

Así mismo, en el plano de las estrategias para garantizar la sostenibilidad del medioambiente, Colombia debe continuar en la ruta de definir una política para la gestión integral de la biodiversidad y la protección, el manejo y el uso sostenible de los ecosistemas. Esto incluye

dar pasos firmes para el control de la deforestación y la degradación de los bosques; esquemas que necesariamente irán enlazados con la gestión integral del recurso hídrico y los procesos de adaptación al cambio climático. Por consiguiente, erradicar la pobreza extrema, generar empleo digno, minimizar el déficit de vivienda, aumentar la inversión en agua potable, respaldar la competitividad empresarial y planificar acertadamente el uso del suelo urbano serán los vectores que marcarán el rumbo de una nación menos pobre y más respetuosa de sus recursos naturales.

En el siguiente apartado se abordará el segundo objetivo del capítulo, cuyo propósito es explorar el uso eficiente que se hace de los recursos naturales del territorio. En particular, se caracterizarán los elementos básicos del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), herramienta estatal que privilegia el aprovechamiento de la oferta ecosistémica, como anclaje para el crecimiento económico.

Territorio y Desarrollo Sostenible como Responsabilidad del Estado

La comunidad internacional encuentra desafíos crecientes en las dinámicas socioeconómicas actuales de las naciones, entre las que se cuentan el lento crecimiento económico, las desigualdades sociales y la degradación ambiental; en este sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señala que “estamos frente a un cambio de época: la opción de continuar con los mismos patrones de producción, energía y consumo ya no es viable, lo que hace necesario transformar el paradigma de desarrollo dominante en uno que nos lleve por la vía del desarrollo sostenible” (2018, p. 7). Es claro que existe un desbalance en las tres ruedas que se entrecruzan para lograr el desarrollo sostenible: lo económico, lo social y lo ambiental, tal como se planteara en la Cumbre de la Tierra (1992). Es decir, el propósito universal de recomponer las relaciones del ser humano con el planeta, motivo principal de la reunión de Río de ese año, encuentra en la fórmula del desarrollo sostenible la única opción para restablecer la armonía de los ecosistemas.

En esta ruta de interpretación, el balance de los 8 objetivos del milenio, que aplicaron los Estados desde el 2000 hasta el 2015, presenta unos resultados pobres en las áreas de la protección a la naturaleza y la erradicación de la pobreza, debido a que la prioridad de los Gobiernos durante la primera década del nuevo milenio se concentró en el mejoramiento de los indicadores económicos. Por consiguiente, las naciones rediseñaron la estrategia y se formularon los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, con una vigencia perentoria hasta el 2030; en estos, se ratificaron los propósitos de erradicar la pobreza extrema y el hambre, en conjunto con la protección de los ecosistemas terrestres, la vida marina, el cambio climático y las ciudades sostenibles. Estas serían las metas prioritarias de los Estados para atender la salud del planeta y sus habitantes; plan que se ratificó con la firma del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, por parte de 195 países, el cual entró en vigor el 4 de noviembre de 2016. Como lo manifestara Hottois (2000), ha sido la apuesta de las comunidades planetarias para replantear la cultura tecnocientífica que afecta la biodiversidad.

Al tenor de lo dispuesto por la Cumbre de la Tierra (1992), los países se encaminaron a intervenir de manera eficiente el suelo en el que se consolidan sus asentamientos. En Colombia, estas iniciativas se concretaron con la Constitución Política de 1991, la cual fijó las bases para el fortalecimiento de los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial, enmarcados en la articulación, coherencia y concordancia de los aspectos ambientales, geográficos, urbanísticos y socioeconómicos. Así mismo, las administraciones municipales se convirtieron en responsables directas del futuro de sus territorios y garantes de la equidad y el equilibrio en el disfrute de los beneficios de su ordenamiento (MADS, 2012). Acerca del ordenamiento territorial, en los artículos 151 y 288 de la Constitución Política quedó dispuesto que “la ley orgánica debe asignar y distribuir competencias entre la Nación y las entidades territoriales, las cuales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subordinación”.

Bajo esta plataforma legislativa, se promulgó la Ley 388 de 1997, la cual definió el ordenamiento territorial como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas,

destinadas a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. De allí que el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se constituyera como una carta de navegación para ordenar el suelo urbano y rural, con el fin de consolidar un modelo de región, en un plazo de 12 años, para lo cual se diseñaría una serie de instrumentos y mecanismos que contribuirían a su desarrollo. Así pues, en esta Ley de Desarrollo Territorial se fijó el marco legal y técnico para garantizar el ordenamiento del suelo urbano y rural de los municipios con respecto del equilibrio, la equidad y la responsabilidad ambiental, socioeconómica, urbanística y estructural.

En complemento, se expidió la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), “por la cual se dictan normas orgánicas sobre: ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, la cual se ocupó esencialmente de establecer las competencias entre entidades, autoridades, recursos, funciones y servicios, en el marco constitucional de la descentralización y la autonomía de los entes territoriales; es decir, estableció un marco normativo general de principios rectores para promover procesos de descentralización, delegación, integración, asociación y regionalización (MADS, 2012).

Con base en lo anterior, conviene precisar el concepto de territorio incorporado en la legislación ambiental, los alcances del POT en la estructura institucional municipal y departamental y la relación que se establece entre la biodiversidad y el crecimiento económico.

El Territorio y el Estado

El concepto de territorio hace referencia a los diferentes poderes que se ejercen sobre un espacio, delimitándolo y diferenciándolo de otros espacios, por lo tanto, aparecen los límites; de allí que cada Estado ejerza control sobre su territorio. Normalmente, al interior de un territorio más amplio pueden existir otro tipo de poderes con un poder territorial; es decir, el territorio también abarca conflictos y políticas públicas. Entonces, comprende el territorio indígena, territorio de paz, territorio libre, territorio en disputa, entre otros.

El territorio se convirtió en un concepto cada vez más utilizado en geografía y otras ciencias sociales a partir de 1970 y se comenzó a integrar a la noción de ambiente. Los cambios de significado que ha experimentado este concepto tienen que ver con las transformaciones sociales y de las mismas disciplinas científicas. Su origen se remonta a la naturaleza, el espacio, las áreas protegidas, el ecosistema, el bioma, la cuenca, la región, el Estado, la nación y el país. Las personas no suelen pertenecer a un solo territorio, la movilidad ocasiona que muchas veces tengan identidades múltiples, de allí que los espacios locales y los territorios pierdan significado en la actual época de la globalización.

Así, el territorio, en cuanto a su significado, se hizo más distante de ecosistema; término que se interpreta como el complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos en su medio no viviente. También se caracteriza por presentar una homogeneidad, en sus condiciones biofísicas y antrópicas; elementos que interactúan como una unidad funcional materializada en un territorio. Es importante hacer esta distinción, por cuanto los planteamientos ambientales de la Agenda 2030 están más familiarizados con el concepto reciente de ecosistema, emanado de la ecología.

La expectativa del Estado colombiano de garantizar la sostenibilidad de la vida en sus ecosistemas se encuentra cargada de incertidumbres, nacidas de la administración del territorio y de los conflictos que allí se presentan. Es preciso recordar que el concepto de territorio, tal como se concibe hoy en día, no fue el contemplado inicialmente por la Cumbre de la Tierra (1992); por esta razón, el término apropiado en sus comunicados es el de ecosistema, concepto difundido por la ecología para referirse a los entornos naturales. Por ello, conviene explorar los siguientes conceptos emergentes: la relación entre la política pública y el territorio, los planes de ordenamiento territorial, las relaciones entre la comunidad y el territorio y la inequidad en el acceso a los recursos ambientales.

El planteamiento anterior, acerca del comportamiento humano frente a la naturaleza, se traduce en la interconexión de las formas de vida, los modelos económicos y la apropiación cultural del territorio. Allí, se plasman y se concretan los principios de los convenios internacionales,

las leyes ambientales y las políticas públicas que propenden por la protección del ambiente. Como lo afirmó Mazurek:

Antes de los años 70, el concepto de territorio, en las ciencias sociales, no existía fuera de la concepción jurídica del término: un área de control territorial con fronteras y sistema de dominación. Este concepto fue introducido por los etólogos, como sistema de defensa de los miembros de una misma especie animal. La etología, estudiando los animales en su entorno, desarrolló el concepto de territorialidad, basado en un sistema de comportamiento individual y colectivo, concepto que fue transferido a otras disciplinas de las ciencias sociales, principalmente la antropología, la psicología y la sociología. (2010, p. 8)

En este contexto, los territorios dejan ver las marcas de aquellas condiciones que degradan sus recursos naturales; por tal razón, en dichos escenarios, se perpetúa el modelo mental que puede mejorar o empeorar el entorno natural dependiendo de la gestión de las entidades estatales para la articulación del territorio con sus aspectos vitales y la inclusión de una visión prospectiva de desarrollo sostenible. A veces, dicha situación propicia que las poblaciones crezcan en desmedro del ecosistema en el que se encuentran incluidas y tengan problemas colaterales (como la movilidad deficiente, la inequidad y el deterioro de la calidad de los suelos). Se colige que “no puede existir comportamiento social sin territorio y, por consiguiente, no puede existir un grupo social sin territorio, lo que equivale a que el territorio se define como la porción de la superficie terrestre apropiada por un grupo social con el objetivo de asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales” (Mazurek, 2010, p. 23).

Por consiguiente, si las políticas públicas sobre el ordenamiento territorial siguen mostrando su ineficacia para el desarrollo integrado de una región determinada, se perderá su potencial y, poco a poco, sus poblaciones seguirán creciendo de una manera desarticulada e insostenible. Es decir, de no preverse las implicaciones que tendrá el actual esquema de crecimiento económico, como se anotó, las zonas declaradas como patrimonio ambiental y ecológico en los diferentes países se verán afectadas por el proceso creciente de urbanización. Esto también

implica la degradación total de los recursos naturales, la pérdida de la vocación agrícola de los suelos y el desvanecimiento de las producciones agrícolas; situación que irá en detrimento de los índices de calidad de vida y bienestar de los ciudadanos.

El Plan de Ordenamiento Territorial

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es un instrumento de planificación del desarrollo, puesto a disposición de las autoridades locales, que es usado por todas las naciones. En tal sentido, las administraciones de una zona específica son autónomas en cuanto al compromiso de orientar los procesos de planeación y ordenamiento de su desarrollo territorial; en esta línea, se definen los objetivos estratégicos de desarrollo regionales con una visión de largo plazo. Sobre esta base, se establece un modelo de ocupación del territorio, que fija la estrategia de localización y distribución territorial de las actividades socioeconómicas y las características de los sistemas de infraestructura requeridos. Así, en un nivel subsiguiente, se determinan los proyectos estratégicos, las normas y los instrumentos de gestión para el logro del modelo de ocupación del territorio y la visión de futuro.

Mediante ese mecanismo de intervención de los ecosistemas, se ordena el territorio, entre varias razones, por el incremento acelerado de la demanda de bienes ambientales, por los conflictos constantes que se presentan en el territorio (como consecuencia de la localización inadecuada de las actividades) y por la carencia de herramientas técnicas de planeación del orden local que apunten a la minimización del deterioro de la calidad de vida humana y de las otras especies del ecosistema. Adicionalmente, el territorio se ordena para equilibrar las relaciones de la población con el entorno; encontrar mejores formas de convivencia, crecimiento y desarrollo local; acabar con la localización inadecuada de las actividades y los conflictos del uso del territorio; para construir un territorio productivo, equitativo y sostenible; por último, para identificar, racionalizar, priorizar y programar las obras públicas en el corto, mediano y largo plazo (Massiris, 2014, p. 24).

Este panorama pone en evidencia la confrontación de diversos valores, como los intereses ambientalistas frente a los intereses económicos, la moral íntima frente a la moral instrumental, el bienestar o la calidad de vida frente a la productividad; es decir, resurgen conflictos sociales sobre aspectos como la capacidad de los recursos naturales de proveer ingresos económicos, las necesidades básicas frente a las tendencias desarrollistas y los modos de vida de pueblos originarios frente a la creciente urbanización (Ovalle, 2015, p. 117).

En este punto, conviene explorar algunos elementos cruciales con respecto de la vida en el territorio. A saber, existe la necesidad de abrir paso a una visión integral, en los escenarios en los cuales se produce la relación del ser humano con el ambiente, de forma que surjan oportunidades para resolver los conflictos relacionados con el acceso inequitativo a los beneficios ambientales de los territorios, en los que, por supuesto, el Estado debe mediar. Así pues, los aspectos claves a considerar sobre el territorio son las dinámicas de las comunidades locales, el comportamiento humano ante la naturaleza, los riesgos del deterioro de los ecosistemas, la responsabilidad frente a las futuras generaciones, la inequidad en el acceso a los recursos ambientales, las migraciones y la ética individual frente al ecosistema.

Comunidades y Territorio

El territorio se debe entender como aquella fuente ineludible de recursos para la supervivencia de un pueblo; allí se establece una determinada cultura alrededor de los elementos naturales que sirven de integradores de la vida en comunidad. Sin embargo, el territorio puede propiciar la unión de una sociedad o su disolución. Por ejemplo, el desierto del Sahara, en África, cuyo corrimiento de su frontera sur viene provocando el desplazamiento masivo de poblaciones en países como Mauritania, Malí, Níger, Chad y Sudán (con la consiguiente afectación de los lazos familiares). En otro contexto, en el desierto de Nevada, EE. UU., el ser humano pudo doblegar el entorno adverso para fundar allí una ciudad pujante y próspera, como Las Vegas; así como Holanda, país

que paulatinamente le arrebatara kilómetros de tierra al océano, con obras de regulación hidráulica a base de diques y compuertas, debido a que tiene gran parte de su territorio por debajo del nivel del mar.

Se podría continuar la lista de otros ejemplos en los cuales las comunidades han generado una relación benéfica o infausta con el territorio que han habitado; o también, interpretarlo como el lugar en el que se ha dado la inevitable presencia de fenómenos naturales, impredecibles, como los terremotos, las sequías, los incendios forestales, los ciclones y las tormentas tropicales que han destruido comunidades enteras y han provocado tragedias incalculables. Entonces, ¿qué produce esa relación positiva o negativa que se establece entre una comunidad y su entorno natural? ¿Es ineludible la cultura del aprovechamiento de los recursos naturales sin contemplar los límites naturales de la capacidad de regeneración de los ecosistemas?

Se podría buscar una teorización consistente, con la cual se pudieran establecer parámetros interpretativos que orientaran la reflexión sobre la protección de los ecosistemas y las especies vegetales y animales, pero desde el engranaje del uso y la posesión del territorio, visto como política pública. Así mismo, dichos postulados serían la plataforma teórica idónea para fortalecer el diálogo interdisciplinar con aquellas ciencias que han venido liderando los procesos de explotación de los recursos naturales y la consiguiente mitigación de impactos. Desde luego, en este punto se abre paso la duda acerca de la carencia de criterios éticos, provenientes de la política pública, que llevan a las comunidades que habitan un territorio a asumir decisiones responsables frente a la preservación del ambiente y la dignidad del ser humano.

La Inequidad en el Acceso a los Recursos Ambientales

La inequidad en el disfrute de los bienes ambientales de los ecosistemas constituye, indudablemente, un freno para consolidar una relación armónica entre las comunidades y los territorios que les sirven de soporte. Es claro que el reparto o la distribución de los recursos naturales no tienen un equilibrio acorde con los derechos igualitarios de todos los

seres humanos. Este fenómeno pasa por la ética, las creencias religiosas, el modelo económico y las costumbres políticas; en consecuencia, el solo hecho de declarar en un convenio internacional que debe haber igualdad de oportunidades frente al uso de la oferta ambiental no resuelve el panorama de una economía basada en la industria extractiva ni la idea de dejarle a las generaciones futuras un ambiente mejor.

En ese panorama se entrecruza un hilo que tiene que ver con la distribución de la riqueza; sobre este particular, el Estado pregona, de manera elemental, que los bienes terrenales le pertenecen, por igual, a todos los seres humanos. Suena irónico, pero la realidad se encarga de demostrar lo contrario, es decir, persistentemente, los frutos de la tierra se acumulan para ser aprovechados por un número cada vez menor de personas. En tales circunstancias, pareciera que le corresponde a la naturaleza del hombre evitar que otros puedan disfrutar de los bienes ambientales. Usualmente, los grandes conglomerados urbanos de personas con bajos recursos habitan zonas con una escasa oferta ambiental, en las que, por consiguiente, escasea el agua y el suelo fértil. Curiosamente, las mismas relaciones humanas sufren un alto deterioro, lo que podría llevar a pensar que, a menor biodiversidad en el hábitat de una comunidad, menores opciones de una convivencia pacífica y armónica.

En últimas, el fenómeno de la desigualdad social se puede interpretar como una inequidad en el acceso a los elementos que ofrece el territorio; en otras palabras, el postulado económico del equilibrio que deben generar las libres fuerzas del mercado se rompe en el escenario de los diferentes ritmos de producción y los diferentes niveles de consumo, como respuesta a un entorno en el que los ingresos no guardan proporción ni igualdad de oportunidades. Marx (1875) pregonaba que el capital entrañaba, con el ardid de la plusvalía, una distribución inequitativa de los bienes terrenales; es decir, el mismo sistema capitalista es incapaz de ajustar cuentas para que los trabajadores y los propietarios de las tierras obtengan beneficios equitativos del sistema productivo.

Sobre ese particular, los ODS, promovidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), establecen el fin de la pobreza (en el objetivo 1) y la reducción de las desigualdades (en el

objetivo 10). En esta perspectiva, tanto el indicador GINI como el Índice de Desarrollo Humano constatan que la desigualdad social es un fenómeno preocupante en el planeta y, además, establecen que existe una estrecha relación entre la pobreza y la desigualdad. Por tal motivo, en muchas naciones, las políticas públicas se enfocan en corregir esta distorsión a través de normas que impulsen una redistribución de los beneficios del sistema productivo.

Múltiples evidencias muestran que la exclusión de amplios sectores de la población en la toma de decisiones sobre el ordenamiento del territorio provoca que muchas comunidades se vean forzadas a ocupar espacios inadecuados para el asentamiento de viviendas. Por ejemplo, es habitual que los programas de vivienda para personas de escasos recursos en Colombia, denominados ‘vivienda de interés social’, recurran a zonas que solían ocupar fábricas, basureros municipales o actividades agropecuarias; en cualquiera de estos casos, se reconoce la presencia de residuos tóxicos que pueden causar perjuicios a la salud humana.

También, es frecuente que los nuevos barrios se construyan en áreas cercanas a industrias o ejes viales de alto tráfico, en los que es notoria la expulsión de gases de efecto invernadero; hecho que pone en riesgo la vida de las personas, los animales y las plantas. Así mismo, en regiones rurales, las familias de escasos recursos se ven presionadas a ocupar terrenos inadecuados para el asentamiento de viviendas, debido a que las mejores tierras son dedicadas a proyectos agropecuarios de gran envergadura, a los que están dirigidas las ofertas ambientales más calificadas.

Por consiguiente, la decisión de ubicar a familias en áreas con características ambientales restringidas provoca un impacto definitivo para la siguiente generación: los hijos y los nietos de esas familias que ocuparon dichos proyectos habitacionales heredarán las condiciones inadecuadas y se reproducirá el círculo de inequidad que perpetuará la pobreza y la carencia de oportunidades para salir de esos estados ambientales que consolidan el déficit cultural de muchas poblaciones. En muchas ocasiones, la presencia nociva de plomo, mercurio o metano (como elementos residuales presentes en suelos que fueron destinados a unidades resi-

denciales) producirán efectos irreversibles en la salud humana, lo cual denota la falta de una justicia ambiental en clave bioética.

Un caso típico del fenómeno mencionado es la isla Santa Cruz del Islote, ubicada en el golfo de Morrosquillo, frente a Cartagena. Es la segunda isla más poblada del mundo, después de Java, según las estadísticas internacionales, y en ella conviven cerca de 1300 personas pobres en un área de una hectárea, ubicada en el Parque Nacional Natural Islas Corales del Rosario y San Bernardo. Aquí hay muchas contradicciones: un territorio que pertenece a una zona protegida y, sin embargo, está habitada densamente por personas que se vieron desplazadas por grupos sociales de las islas vecinas que ocuparon mejores espacios. Desde luego, es una población que reclama servicios públicos y una mayor presencia del Estado, pero, en medio de estas reclamaciones, se deja por fuera el factor de la justicia ambiental.

Es claro que el modo como enfrenta el ser humano los problemas ambientales pone en duda la perspectiva humana acerca del mundo que habita. De ello, se deduce que es necesario un cambio ético que promueva el replanteamiento del pensamiento y los valores de los usuarios de un área natural. Además, es innegable la conveniencia de la presencia del Estado, como instancia que introduzca elementos interdisciplinarios y transculturales que vayan más allá de las lógicas del mercantilismo globalizante y los parámetros economicistas, los mismos que ven en los recursos naturales simplemente una materia prima para incrementar las utilidades financieras.

Biodiversidad y Crecimiento Económico

Otra razón que convoca la necesidad de visualizar al Estado como garante del patrimonio ambiental tiene que ver con la discusión sobre la defensa de la vida y el progreso de los pueblos, en donde se involucra necesariamente el concepto de desarrollo sostenible, el cual hizo carrera desde su promoción en la Cumbre de la Tierra. En esta perspectiva, el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia ha señalado que “Colombia es potencia mundial en biodiversidad y agua, además de ser uno de

los países privilegiados que comparte la selva Orinoco-Amazónica. Tales riquezas constituyen un activo estratégico de la nación y deben ser objeto de protección especial y defensa activa” (2019, p. 29).

Cabe recordar que los documentos premonitorios de Carson (“La primavera silenciosa”, 1962), Meadows (“Los límites del crecimiento”, 1972) y Brundtland (“Nuestro futuro común”, 1987), preparatorios de la reunión de Río, señalan las graves consecuencias que se avecinan para la humanidad, en caso de que el ser humano no cambie su manera de relacionarse con el planeta. Lo que se pronosticó en dichos estudios es una realidad que ha llevado a la firma de convenios internacionales sobre el cambio climático, como el Acuerdo de París (COP21), firmado por 195 países, el 12 de diciembre de 2015, el cual será aplicado a partir de 2020 y con lo cual se espera que se reduzca el calentamiento global por debajo de los 2 °C para el año 2100. Así mismo, ha hecho que las naciones y las empresas desplieguen diversas estrategias, como la gestión ambiental empresarial, la huella ecológica, la huella hídrica, la huella de carbono, el bono de carbono, los sellos verdes, la auditoría ambiental, y, en general, la reciente economía verde, impulsada desde el 2012 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

La explotación de los recursos naturales está mediada por esas relaciones de economía de mercado, lo cual implica que un determinado desequilibrio económico planetario pueda ser perjudicial para los ecosistemas y, desde luego, su biodiversidad. Sobre el particular, Schumacher (2001) plantea que la economía contemporánea es insostenible, por cuanto los recursos naturales, como los combustibles fósiles, son tratados como artículos de renta orientados al ingreso, cuando deberían ser tratados como capital, puesto que no son renovables, y, por lo tanto, están sujetos a agotamiento. También sostiene que la resistencia de la naturaleza ante la contaminación está igualmente limitada, de allí que el esfuerzo de los Gobiernos debe estar enfocado al desarrollo sostenible.

Las búsquedas planteadas desde el desarrollo sostenible también pretenden resolver el acertijo para la extinción de la pobreza en el mundo y la redistribución de la riqueza, como fórmula que permita una economía verde, protectora del medioambiente. No obstante, se ha afian-

zando el modelo del libre mercado, bajo el estigma de la competencia perfecta, con la esperanza de resolver por esa vía el empleo y el aumento del bienestar. En tal sentido, las teorías del neoclasicismo se relacionan con las tendencias actuales del crecimiento económico, como estrategia para la superación de las fallas estructurales de la economía de mercado globalizado. Por consiguiente, se observa que el consumismo desbordado solo profundiza la brecha entre el reducido porcentaje de la población mundial que puede acceder a las bondades del capitalismo y el número creciente de sectores de la población que se alejan cada vez más de esa opción; hecho confirmado por el indicador GINI de los países, de acuerdo con las cifras consolidadas por la OCDE entre 1989 y 2017.

Desde la óptica de las Naciones Unidas, es claro que “los compromisos de los Estados en materia de desarrollo sostenible están estrechamente vinculados con los derechos humanos, de modo que se refuerzan mutuamente y buscan un mismo objetivo: el bienestar humano y la dignidad de las personas” (CEPAL, 2011, p.10). Sin embargo, en el marco económico de las naciones, la acumulación de capital ha venido coexistiendo con niveles de pobreza similares y con la ampliación de las brechas de desigualdad de ingreso, lo cual evidencia que los índices de felicidad no dan cuenta de un mejor bienestar, por ende, el crecimiento económico se debe plantear desde una óptica diferente a la del fomento del consumo desbordado y el confort.

Lo anterior implica que los Estados nacionales deben definir una política para la gestión integral de la biodiversidad y la protección, el manejo y el uso sostenible de los ecosistemas; hecho que implica el control de la deforestación y la degradación de los bosques (acciones que necesariamente irán enlazadas a la gestión integral del recurso hídrico y a los procesos de adaptación al cambio climático). En consecuencia, como se estableció en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, publicados por el PNUD en el 2016, erradicar la pobreza extrema, generar empleo digno, minimizar el déficit de vivienda, aumentar la inversión en agua potable, respaldar la competitividad empresarial y planificar acertadamente el uso del suelo urbano serán los vectores que marcarán el rumbo de una nación menos pobre y más respetuosa de sus recursos naturales.

Lo anterior lleva a pensar, desde la visión del Estado garante, que el ser humano, por fuerza del capitalismo, es separado de su vocación más inherente, es decir, la relación directa con la naturaleza y con los medios de producción de autosostenimiento. Así las cosas, bajo los rituales de la economía de mercado, el consumo ha pasado de ser un ejercicio básico y simbólico de satisfacción de necesidades típicamente humanas, a una dinámica de intercambio forzado de bienes y servicios que no responden a necesidades reales. Además, son factores que propician prácticas de exclusión, por cuanto la inmensa mayoría de la población no tiene posibilidades reales de acceso al consumo de los productos que el mercado globalizado establece como requerimientos, en apariencia, para alcanzar la felicidad y la vida digna.

De igual manera, los abanderados del desarrollo sostenible señalan que crecer económicamente implica ciertos riesgos ambientales, como los que se pueden evidenciar con las cifras de la producción mundial de cereales, según los reportes de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2014). Esta práctica implica el uso intensivo de fertilizantes, que en el largo plazo resultan ofensivos contra la naturaleza; a saber, las toneladas de compuestos sintéticos que se le agregan al suelo, para el aumento de la productividad de los cultivos, redundan en la extinción de la capa vegetal y la afectación de las fuentes hídricas superficiales y subterráneas, con sus especies de flora y fauna asociadas. Cabe resaltar que la ampliación de la frontera agrícola estaría generando conflictos con la creciente mancha urbana de las ciudades y las zonas de reserva forestal, que son sometidas a deforestación para la conversión del suelo en actividades intensivas de ganadería y agricultura.

Ante ese panorama, el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia ha planteado que “existen nuevas amenazas ligadas al cambio climático, desastres naturales y antrópicos, la afectación al medioambiente, la fauna y la flora, la deforestación y el deterioro de los cuerpos de agua, cuestiones que constituyen el principal recurso estratégico de Colombia para las décadas por venir” (2019, p. 29).

A continuación, se contemplará el tercer objetivo del capítulo, el cual consiste en identificar los factores que intervienen en la política pública para la protección de los ecosistemas terrestres y marítimos; elementos claves en la actual coyuntura económica, social y ambiental del país.

Protección de los Ecosistemas y la Biodiversidad

La protección de los ecosistemas terrestres, costeros y marítimos, incluyendo su biodiversidad, incorpora políticas de Estado y acciones concretas en las regiones y territorios de la nación. Algunos de estos planes de protección de los ecosistemas se incorporan en los planes de desarrollo territorial de las jurisdicciones municipales; actividades que se complementan con las acciones de responsabilidad social de las empresas privadas que desarrollan sus labores en las mismas zonas. Desde luego, muchos de estos planes de trabajo vinculan directamente la gestión ambiental de las Fuerzas Militares (FF. MM.), por lo que se gestan responsabilidades compartidas.

Trayectoria de la Sostenibilidad en el Territorio

El ODS 15, acerca del uso sostenible de los ecosistemas, cuenta en Colombia con antecedentes que vienen del año 2000. Por lo tanto, cuando se evaluó la garantía de la sostenibilidad ambiental en el 2015, por parte del PNUD y el Departamento de Planeación Nacional, se encontró que para el 2013 ya se había eliminado el 10 % de las sustancias agotadoras de la capa de ozono. De igual forma, para el 2014 ya se tenían 32.143 hectáreas anuales reforestadas y el Sistema de Parques Nacionales Naturales había alcanzado el 6.9% del territorio nacional; sin embargo, también se detectó que en dicho año se presentó un atraso sustancial en planes de manejo de las áreas protegidas y en el establecimiento de un sistema de monitoreo de bosques que permitiera controlar la deforestación de manera eficiente (DNP, 2018, p. 21).

Lo anterior conlleva el incremento del uso intensivo de las tierras para procesos agrícolas y de ganadería; actividades que vienen ligadas

a la colonización de territorios por parte de nuevos actores económicos en áreas protegidas y baldíos de la nación. Por supuesto, ello se integra a factores de minería ilegal, incendios forestales, cultivos ilícitos, extracción de madera, ampliación de infraestructura no autorizada y generación de asentamientos urbanos, por fuera de las reglamentaciones de los POT municipales; elementos que generan efectos nocivos en la producción de gases de efecto invernadero (GEI), el deterioro de la calidad del aire y la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas.

Como se manifestó en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el ODS 15 tiene como propósito “proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad” (2015, p. 28). Esta iniciativa internacional estableció 9 metas específicas orientadas a la protección de los bosques, los cuerpos de agua dulce, la reforestación, el control de la desertificación, la rehabilitación de suelos degradados, el cuidado de las montañas, la protección de las especies amenazadas, el cuidado de los recursos genéticos y detener el tráfico de especies protegidas. Por supuesto, la reducción de la pobreza se constituye como un elemento sustancial, por cuanto la persistencia de clases sociales desfavorecidas guarda una gran relación con el deterioro de los ecosistemas.

Adicionalmente, en el ODS 14, la Agenda 2030 promueve conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. Ello indica que es urgente “gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos” (ONU, 2015, p. 27). Estos lineamientos son cruciales para Colombia, debido a su patrimonio de dos costas que bañan los océanos Atlántico y Pacífico. Estos ecosistemas marítimos y costeros son prioritarios para el ejercicio de las FF. MM. en su encargo de resguardar las fronteras de la patria.

Sostenibilidad y Gobernanza

El anterior panorama muestra dinámicas específicas en la administración de las regiones, en relación con los ecosistemas y su biodiversidad. En enero de 2016, los nuevos alcaldes y gobernadores incorporaron los ODS en los correspondientes planes de desarrollo, como una forma de armonizar las políticas públicas internacionales sobre desarrollo sostenible en las normas locales. No obstante, como lo analizó el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por su sigla en inglés), en 2016, en dicho ejercicio se observó que se incorporaron 42 de las 169 metas ODS en los programas de gobierno departamentales; de los cuales, contaron con una mayor vinculación los objetivos asociados a la educación, la industria, la energía y la acción por el clima. También confirmaron que los ODS con menor presencia en los planes de gobierno estaban relacionados con los ecosistemas terrestres (ODS 15) y la producción y consumo responsables (ODS 12); este hallazgo fue sintomático de lo que estaba ocurriendo con el fenómeno creciente de la deforestación y la contaminación de los ecosistemas con residuos provenientes de la actividad industrial.

De cara a las gestiones de coordinación, para las acciones concretas de protección de los ecosistemas terrestres, costeros y marítimos, se hace urgente que las Fuerzas Militares de Colombia avancen hacia la identificación de indicadores nacionales y regionales relacionados con los ODS 12, 14 y 15. Así mismo, es fundamental la definición de programas y proyectos asociados con estos frentes de trabajo, de tal manera que se convoquen actores y grupos de interés en el tema ambiental; estrategia que debe vincular a las ONG, la sociedad civil, la empresa privada y las instituciones del Estado (estos esfuerzos imponen un desafío, en términos de coordinación y de consolidación de acuerdos, para sustentar los compromisos regionales adquiridos).

Un respaldo significativo a la anterior iniciativa quedó expresado en la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (2019), en la cual se establecieron parámetros exigentes con respecto de la protección de los ecosistemas. En dicho instrumento

de política institucional, el primer eje, de los cinco que configuran la transformación estratégica, tiene que ver con el agua, la biodiversidad y el medioambiente, los cuales se declaran como “activos estratégicos de la nación” (MDN, 2019, p. 36); adicionalmente, establece que Colombia “ocupa el segundo lugar en biodiversidad y está entre las 12 naciones más mega diversas del planeta”. Ello implica plantear objetivos concretos, como denegar la criminalidad en las áreas protegidas, dismantelar acciones depredadoras del medioambiente, cooperar para proteger la selva del Amazonas y fortalecer los convenios internacionales para la protección de los derechos marítimos. Sin lugar a duda, estos eventos proyectados requieren el despliegue de nuevas capacidades y recursos que se deben enfocar en la protección de los recursos naturales y el control del territorio.

La política pública de protección de los ecosistemas y la biodiversidad incorpora actividades relativas al monitoreo de los cambios de los ecosistemas naturales y transformados del país. Esta gestión viene siendo adelantada por instituciones especializadas que contribuyeron a la expedición de la actualización del mapa de ecosistemas de Colombia del 2017, como el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés (INVEMAR) y el Instituto Humboldt.

En dicho documento se confirmó que el país posee 91 tipos de ecosistemas naturales generales. De los cuales, 25 corresponden a ecosistemas terrestres e insulares; 13, a ecosistemas costeros; 25, a ecosistemas acuáticos; y 7, a ecosistemas marinos. Sin embargo, el informe advierte que algunos de estos se encuentran transformados por las actividades antrópicas (17 ecosistemas terrestres, 2 costeros y 2 acuáticos); en otras palabras, según datos registrados al año 2012, en el territorio nacional se transformaron 915.736,74 hectáreas de ecosistemas terrestres, 25.425 hectáreas de ecosistemas costeros y 520.444,57 hectáreas de ecosistemas acuáticos. Adicionalmente, se halló deforestación en 72 de los 84 ecosistemas generales continentales; cuya concentración se evidenció en los departamentos de Caquetá, Chocó, Meta, Antioquia y Norte de Santander.

Servicios Ecosistémicos

Cabe precisar que Colombia tiene una población en crecimiento continuo, lo cual indica que sostiene una economía que demanda cada vez más recursos naturales, lo que evidentemente compromete la capacidad de regeneración de sus ecosistemas; a su vez, esto pone en riesgo la supervivencia de un gran número de especies. En este sentido, el WWF advierte que “si el país continúa transitando por la ruta del desarrollo basada en la transformación de los ecosistemas y la extracción incontrolada, o pobremente regulada, la nación se verá abocada a la pérdida irreparable de atributos ambientales y será cada vez más vulnerable a los impactos derivados del cambio global” (2017, p. 4).

Conviene recordar que Colombia pasó de más de 4.100.000 habitantes, en 1905, a más de 45.500.000 habitantes, en el 2015. Por lo tanto, un aumento de la población de esta magnitud, en un poco más de 100 años, genera inevitablemente una mayor demanda de servicios ecosistémicos; por ejemplo, “prender el televisor o cargar el celular son acciones que realizamos sin asociarlas con la existencia de las cuencas hidrográficas que regulan y mantienen la provisión de agua para la generación de energía eléctrica” (WWF, 2017, p.15). En la misma perspectiva, el país se encuentra en el umbral del estrés hídrico; es decir, hacia 1985 se estimaba una oferta hídrica de 60.000 metros cúbicos por habitante al año, pero, para 2014, dicha oferta se redujo a menos de 45.000 metros cúbicos por habitante. Lo anterior indica que, si se mantienen los actuales hábitos de consumo, en los próximos 40 años, el país tendrá una oferta hídrica anual de 1000 metros cúbicos por persona; un valor que marca un evento de crisis del agua.

En el mismo escenario de los servicios ecosistémicos esenciales, la provisión de alimentos de origen agropecuario representa un elemento crítico para el país. Bajo este parámetro, el Censo Agropecuario de 2014 señaló que Colombia tenía 42.3 millones de hectáreas dedicadas a la actividad agropecuaria; repartidas en 8.4 millones para la agricultura y 33.8 millones para la ganadería extensiva. No obstante, dicho potencial para la producción de alimentos no lograba satisfacer las necesidades de nutrición adecuada para más de 4 millones de personas. A pesar de la

gran riqueza, en cuanto a ecosistemas y biodiversidad, irónicamente no se han reducido los altos niveles de pobreza y de desigualdad social en el territorio; al mismo tiempo, se continúa aumentando el deterioro del medioambiente, por causa de un modelo de desarrollo económico anclado en la extracción de recursos naturales y la transformación de paisajes nativos para la implantación de sistemas productivos.

Con base en lo anterior, se hace evidente el papel fundamental del sector defensa en la protección del patrimonio ambiental de la nación, en un entorno en el que persiste una distorsión en el uso de la tierra, a favor de la ganadería extensiva, y una deforestación acelerada. Estas problemáticas encuentran sus raíces en “la mezcla entre una política proteccionista extrema de desarrollo económico que predominó en el país hasta comienzos de la década de los 90, una política de tributación sobre la tierra donde no existe un catastro ni un impuesto predial significativo sobre la mayoría de la tierra rural, sumado al conflicto interno, el narco tráfico y el lavado de activos” (IDEAM, 2017, p. 18).

En el siguiente apartado se presenta la importancia de la participación del sector defensa, en cabeza de las Fuerzas Militares de Colombia, de cara al propósito universal de aplicar la gestión ambiental con miras a garantizar el cumplimiento de los fines y objetivos esenciales del Estado en el marco de la seguridad y defensa nacionales.

Importancia de la Participación del Sector Defensa en los ODS 2030

Uno de los principales esfuerzos del Estado colombiano, en cabeza de sus Fuerzas Militares, hace referencia a la contención del terrorismo y su mutación al denominado ‘bioterrorismo’; estrategia que requiere ser abordada a través de un proceso de análisis de generación de conocimiento en concordancia con protocolos bioéticos y biopolíticos. Para ello, es necesario el trabajo conjunto, coordinado e interagencial del sector defensa de la nación y las diferentes instituciones del Estado, desde un enfoque inter y transdisciplinar que facilite la comprensión, la contextualización y el análisis de estas amenazas, con el fin de permitir a

la comunidad nacional, regional y global gozar de opciones y alternativas para la solución de la problemática expuesta, de cara a los ODS 2030.

Peñaranda, en su documento “Sujeto, justicia social y salud pública”, comparte las cuatro tesis que permiten establecer la necesidad de los Estados de velar por la convivencia pacífica, la salud pública y la justicia social, ante las amenazas emergentes (caso del bioterrorismo para Colombia), que impactan la estabilidad de los Estados, vulneran los derechos humanos y afectan a la salud pública: asumir una praxis de la salud pública, sustentada en una propuesta teórica de la justicia social que no visibilice al sujeto concreto y una consecuente concepción de salud fundamentada en la vida y el florecimiento humano, conlleva un cambio profundo con respecto de lo que se incluye como objeto de la salud pública (2015, p. 988).

La investigación realizada permite considerar que el terrorismo y su proceso de transición al bioterrorismo se convierten en una amenaza global, regional y, por su conducto, para el Estado colombiano, de modo que se afectan la seguridad y la defensa nacionales. Esencialmente, su impacto se evidencia en el ámbito de lo clínico y de la salud pública, y se configura como un eventual factor desestabilizador de los intereses y fines esenciales del Estado. Dicha condición debe ser abordada en el marco de un proceso de análisis de generación de conocimiento, en concordancia con los principios de la bioética y la biopolítica, considerando su efecto en los campos de acción del Estado (político, económico, sico-social y militar), a fin de buscar una acción correctiva y prioritaria por parte del conductor político del Estado.

Conclusiones

En este capítulo se analizaron los avances del Estado colombiano con respecto de las políticas implementadas para la protección del patrimonio ambiental de la nación, en consonancia con el desarrollo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), formulados por las Naciones Unidas y firmados por 193 países miembros en el año 2015, con un plazo

de cumplimiento al 2030. Esto evidenció que se encuentran en desarrollo y que, indudablemente, se requiere del liderazgo del ejecutivo central y de la nación colombiana para cumplir con las metas establecidas en beneficio de los objetivos e intereses nacionales.

Se presentó la forma en la cual se ha venido afianzando el concepto de desarrollo sostenible, en las acciones del Estado, la interacción entre la sociedad y los ecosistemas y la consolidación del esfuerzo por garantizar el uso eficiente de los recursos naturales, a través de los planes de ordenamiento territorial y de las políticas públicas proferidas a este respecto.

Se identificaron los factores que han intervenido en el proceso de protección de la vida de los ecosistemas terrestres y marítimos, dada su condición de elementos claves en la coyuntura económica y social del país actualmente; a la vez, se presentó con claridad el llamado realizado por la comunidad nacional e internacional sobre la importancia de la participación del sector defensa colombiano en el propósito universal de aplicar la gestión ambiental, con miras a garantizar el cumplimiento de los fines y objetivos esenciales del Estado, en el marco de la seguridad y defensa nacionales.

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).

LAS CAPACIDADES MILITARES PARA CONTENER LAS AMENAZAS, NUEVAS AMENAZAS, RETOS Y DESAFÍOS EN EL ESTADO COLOMBIANO

Teniente Coronel FAC (RA) Javier Hernando Conde Mesa

Teniente Coronel EJC (RA) Jesús María Díaz Jaimes

“El poder militar de un Estado se define como un componente del poder nacional constituido predominantemente por medios militares. Es empleado por el Estado para promover, por la disuasión o por la fuerza, la conquista y el mantenimiento de los objetivos nacionales”

Juan Manuel Santos Calderón

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 objetivo del presente capítulo es determinar las capacidades militares con las que cuenta el Estado colombiano para contener las amenazas, nuevas amenazas, retos y desafíos que afectan a la nación colombiana, de cara a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030, en el marco de los intereses y objetivos nacionales, en relación con la seguridad y defensa nacionales.

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 217, determina que:

La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio (Constitución Política de Colombia. Artículo 217. Título 7, 1991).

A partir de este mandato constitucional, y en clara consonancia con el artículo 2 de la misma carta magna, se pretende destacar la importancia que reviste el empleo del poder militar, en apoyo de los fines esenciales del Estado colombiano y del cumplimiento de los intereses y objetivos nacionales:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad 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 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. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (Constitución Política de Colombia. Artículo 2, Título I, 1991).

Normalmente, determinar los intereses nacionales requiere un consenso político para definirlos acertadamente y establecer un orden jerárquico; además, abarcan diversas categorías: vitales, estratégicos y de otro tipo de interés. En el contexto colombiano, y desde la interpretación política de los diferentes Gobiernos sobre los intereses nacionales, se encuentra que la hoja de ruta para su valoración y aplicación se centra en la ejecución de los Planes Nacionales de Desarrollo.

El artículo 339 de la Constitución Política toca tangencialmente estos intereses y los expresa como objetivos nacionales⁷:

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 (Constitución Política de Colombia. Artículo 339, 1991).

Para dar cumplimiento al objetivo citado, inicialmente se realizará una descripción del poder militar y su alineación estratégica con los fines esenciales, los intereses y los objetivos nacionales, en consonancia con los instrumentos del Gobierno: planes de gobierno, políticas públicas y planes de guerra.

7 Son las aspiraciones, metas y propósitos de la idea de nación que tiene la comunidad, como producto de su proceso histórico cultural y de sus necesidades e intereses contenidos en la Constitución Política de Colombia (Santos, 2010).

De manera seguida, se presentarán las dieciséis (16) grandes apuestas del Estado colombiano y su alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030, en el marco de las capacidades y potencial del sector defensa nacional, abordándolo desde un enfoque interno y un enfoque externo, de cara a la acción unificada del Estado.

Por último, se considerará al terrorismo como amenaza para el Estado colombiano y se analizará su transición al bioterrorismo, riesgo letal para los ecosistemas presentes en el territorio colombiano y factor de peligro potencial para la condición humana, con respecto de los ODS 2030.

A continuación, empezará este recorrido por las temáticas interesantes expuestas que permitirán vislumbrar, de manera clara, las capacidades militares para contener las amenazas, nuevas amenazas, retos y desafíos en el Estado colombiano.

El Poder Militar y su Alineación Estratégica con los Fines Esenciales, los Intereses y Los Objetivos Nacionales, en Consonancia con los Instrumentos del Gobierno

El sector defensa toma como referencia el Plan Estratégico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República 2019-2022 y el Plan de Acción Institucional 2019, que determinan la hoja de ruta bajo la cual el Gobierno nacional desarrollará su gestión en materia de políticas públicas, y cuyo documento central “Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad” está fundamentado en la ecuación: legalidad + emprendimiento = equidad.

A partir de este plan, el Gobierno asume la responsabilidad de ejecutar el “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente” para que todos vivan en libertad y en democracia. Este pacto impone al sector ministerial, a través de una línea de acción: “Seguridad, autoridad y orden para libertad: defensa nacional, seguridad nacional y colaboración ciudadana”, siete tareas determinadas por programas, indicadores, líneas base y metas del cuatrienio alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), tanto primarios como secundarios.

Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad

La Política de Defensa y Seguridad (PDS), 2019, expresa claramente cuál es la visión estratégica del Gobierno, en materia de defensa y seguridad, priorizando su esfuerzo enfocado en los fines esenciales del Estado y los intereses nacionales. En esta se define como objetivo:

Generar las condiciones de seguridad y convivencia que preserven y potencialicen 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 (Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad, 2019).

Los principios de esta Política se agrupan en torno de cuatro campos de acción:

1. Disuasión y diplomacia para la defensa y la seguridad.
2. Control institucional del territorio.
3. Desarticulación del crimen organizado y garantía de la seguridad ciudadana.
4. Institucionalidad para la defensa y la seguridad.

La estructuración de la PDS-2019 define los roles en temas de defensa y de seguridad, tanto para las Fuerzas Militares como para la Policía Nacional, y resalta la reactivación del Consejo de Seguridad Nacional⁸, como el encargado de articular los niveles estratégicos en función de fortalecer el trabajo del sector defensa, en cumplimiento de los mandatos constitucionales establecidos en la carta política de 1991.

La intención del comandante en jefe de las Fuerzas Militares de Colombia define claramente qué es lo que pretende la PDS:

Esta Política responde a las amenazas y a los desafíos de seguridad, desde un nuevo enfoque multidimensional y con el fin de fortalecer la legitimidad

8 Modificado en su estructura a través del Decreto No. 0469 del 2015.

estatal y el régimen democrático, el respeto por los derechos humanos y la construcción de legalidad. Con esa perspectiva, se busca preservar y potenciar los intereses nacionales ante actores foráneos, al tiempo que promover la cohesión de la sociedad colombiana (Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad, 2019).

También es relevante entender los objetivos estratégicos que se encuentran perfectamente enfocados en los fines esenciales del Estado y los intereses nacionales:

1. Garantizar la soberanía, la independencia y la integridad territorial.
2. Proteger a la población y contribuir a su bienestar.
3. Lograr el control institucional del territorio.
4. Preservar y defender el agua, la biodiversidad y los recursos naturales, como activos estratégicos de la nación e intereses nacionales.
5. Consolidar la seguridad para la legalidad y contribuir al emprendimiento y el logro de la equidad.
6. Innovar, transformar y fortalecer el sector defensa y seguridad.
7. Garantizar la protección, profesionalización y bienestar de los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y sus familias.

Para alcanzar estos objetivos estratégicos, la PDS-2019 contempla siete (7) líneas:

- a. Disuasión y diplomacia para la defensa y la seguridad.
- b. Liderar modelos de seguridad cooperativa y fortalecer la diplomacia para la seguridad y la defensa.
- c. Fortalecer relaciones y profundizar las alianzas.
- d. Internacionalización del sector.
- e. Planes binacionales de seguridad fronteriza.
- f. Fortalecer las capacidades militares de defensa para la disuasión.
- g. Liderar la lucha contra el delito transnacional.

Plan de Guerra Bicentenario “Héroes de la Libertad”

La consolidación de la capacidad del poder militar de un Estado se fundamenta en la integración eficiente de los medios, que abarcan los dominios terrestre, naval y aéreo, centrados en el principio de la conjun-⁹; por ello, el Plan de Guerra Bicentenario “Héroes de la Libertad” resalta ese principio al establecer cuál es su alineación estratégica con respecto del cumplimiento de lo expuesto en el artículo 217 de la Constitución Política de Colombia.

Figura 4-1. Alineación estratégica del Plan Bicentenario



Fuente: Comando General de las Fuerzas Militares (2019).

Como se identifica en la figura, existe una articulación entre los niveles de la estrategia (estrategia nacional, estrategia militar general y estrategia militar operativa) que permite colegir que el esfuerzo del poder militar se orienta a trabajar en función de los intereses nacionales, puesto que en los documentos rectores se manifiesta la intención de los responsables en cada nivel de alcanzar los objetivos estratégicos trazados en las políticas públicas para el cuatrienio 2019-2022.

⁹ La conjuntes es la integración de las fortalezas de al menos dos componentes de las FF. MM. en un esfuerzo coordinado para lograr un objetivo común (MFC 1.0, *Doctrina conjunta*, p. 1-40, 2018).

Dentro de sus líneas de acción, el Plan Bicentenario “Héroes de la Libertad” determina cuáles son los factores de inestabilidad a considerar en el desarrollo de la estrategia militar y los clasifica en tres (3) grandes áreas, con sus respectivas variables:

1. Factor de inestabilidad económico:
 - Narcotráfico.
 - Explotación ilícita de yacimientos mineros.
 - Extorsión y secuestro.
 - Contrabando armado.
2. Factor de inestabilidad armado:
 - Grupos armados organizados (GAO).
 - Grupo armado organizado (GAO) Ejército de Liberación Nacional (ELN).
 - Grupos delincuenciales organizados (GDO).
 - Delitos transnacionales (DT).
 - Atentados terroristas.
 - Tráfico de armas, municiones y explosivos.
 - Afectación a la fase de reincorporación social.
3. Factor de inestabilidad social:
 - Manifestaciones violentas y disturbios.
 - Migración irregular y tráfico de migrantes.
 - Interferencias a la restitución de tierras.
 - Afectación de líderes sociales.
 - Afectación de los recursos naturales y el medioambiente.
 - Carencia de infraestructura vial básica.
 - Corrupción fenomenológica interna.
 - Indicadores sociales críticos de pobreza multidimensional.
 - Debilidades del sistema de justicia.

El control institucional del territorio como objetivo estratégico para consolidar el interés nacional de la soberanía

El control institucional¹⁰ del territorio hace énfasis en el Gobierno

10 “Las condiciones básicas de control institucional del territorio se consideran establecidas cuando la acción integral y coordinada del Estado en una región focalizada ha permitido desestructurar o neutra-

nacional como el primer objetivo: Pacto por la legalidad: “Seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivan con libertad y en democracia”. Al respecto, el ejecutivo señala:

Este pacto presenta un nuevo abordaje de la seguridad, desde una perspectiva amplia, que materializa el paso del control militar y policial a un control institucional de los territorios, que enfrenta la criminalidad y las economías ilegales y que asegura la presencia del Estado en toda la Nación, en particular, en aquellos territorios vacíos de institucionalidad.

Lo anterior permitirá afianzar la legitimidad democrática de las instituciones, la garantía y respeto de los derechos humanos, y la promoción de cambios estructurales en los territorios a través de un desarrollo con equidad y crecimiento económico. Por lo anterior, la acción estatal sustentada en la legalidad no puede renunciar a la responsabilidad constitucional asignada a las instituciones en general y, en particular, a las Fuerzas Militares y de Policía de garantizar en todo momento y lugar la vida, honra, bienes y creencias de todos los habitantes de Colombia (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad, 2018, p. 47).

Además, es importante destacar que este pacto por la legalidad permitirá plantear la necesidad de una política exterior basada en la participación y el liderazgo de Colombia en la gobernanza de los grandes temas y desafíos de la agenda global, ajustados al cumplimiento de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Al mismo tiempo, estas 6 bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” requieren una política integral de fronteras que contribuya a la estabilización y al desarrollo de los territorios, así como al desarrollo del poder blando de Colombia y al despliegue de una diplomacia pública en escenarios y con interlocutores no tradicionales.

Concordante con lo anterior, las Fuerzas Militares de Colombia, a través del Plan Bicentenario “Héroes de la Libertad”, focalizan su esfuerzo militar en 10 áreas de atención prioritaria terrestres y 2 marí-

lizar la capacidad de las organizaciones armadas ilegales para ejercer control sobre la población y, por lo tanto, son exclusivamente las instituciones del Estado las que proveen y garantizan dicho control” (Departamento de Prosperidad Social - Presidencia de la República, 2010. Paz, 2017).

timas que abarcan 76 municipios en prioridad 1 y 104 municipios en prioridad 2.

Frente a este reto, el desarrollo de la estrategia militar general determina dos centros de gravedad para enfrentar las múltiples amenazas y los factores de inestabilidad¹¹: Uno operacional, centrado en los sistemas de amenaza permanente (SAP), como las economías y finanzas ilegales, la diversificación de las fuentes de financiación de los diferentes grupos y el desarrollo sostenible (preservación de los recursos estratégicos de la nación), y otro estratégico, enfocado en la protección del Estado y sus recursos, lo cual abarca proporcionar seguridad de las comunidades, asegurar la infraestructura crítica civil, asegurar la infraestructura crítica vital y garantizar los mínimos de seguridad a la población.

El concepto estratégico del Plan Bicentenario enfocado en preservar los intereses nacionales

A través del Plan Bicentenario “Héroes de la Libertad”, las Fuerzas Militares fundamentan su ejecución en el concepto estratégico, el cual prioriza el trabajo del poder militar sobre tres parámetros que determinan la situación actual:

1. La protección del Estado y sus recursos (población, territorio y soberanía).
2. El control institucional del territorio.
3. El fortalecimiento de las Fuerzas Militares.

Para ello, se plantean las siguientes líneas estratégicas:

- a. Defensa activa de fronteras.
- b. Control militar efectivo.
- c. Operaciones ofensivas permanentes.

11 Los factores de inestabilidad se manifiestan por sí mismos a nivel local. Inicialmente, esta se debe a la disminución del apoyo al Gobierno, con base en lo que los habitantes realmente esperan de él. Luego, crece a partir de un mayor favorecimiento a los elementos antigubernamentales, lo que por lo general ocurre cuando la población local ve cómo estos pueden ayudar a resolver las necesidades prioritarias. Por último, esta inestabilidad se traduce en el debilitamiento del normal funcionamiento de la sociedad; en este punto, se debe hacer énfasis en el regreso a las normas establecidas (Centro de Doctrina del Ejército, 2017).

- d. Lucha frontal contra la cadena del narcotráfico y demás economías ilícitas.
- e. Apoyo de la defensa a la autoridad civil.
- f. Liderazgo regional integrador.
- g. Fe en Colombia y emprendimiento.
- h. Estabilización institucional del territorio para la legalidad.
- i. Participación y cooperación internacional.
- j. Fuerzas Militares con enfoque multidominio.
- k. Protección integral de las Fuerzas Militares.

El estado final deseado que se pretende alcanzar con el desarrollo de la estrategia se orienta a una amenaza debilitada sistémicamente, forzada a negociar bajo el imperio de la ley, unas fronteras seguras (regiones estratégicas con seguridad integral que permitan el control institucional del Estado, la protección de la población, la gobernabilidad, la participación cívica, el desarrollo socioeconómico y una democracia con equidad) y unas Fuerzas Militares adaptables y capaces de operar en entornos de seguridad cada vez más complejos, a nivel interno y regional y en apoyo de la seguridad global.

Con la aplicación de la sinergia operacional de las Fuerzas Militares, se define el objetivo de este plan de la siguiente manera:

La intención del Comandante General de las Fuerzas Militares consiste en emplear las capacidades militares en el marco de la legalidad, siguiendo los preceptos constitucionales y lineamientos políticos, con una visión de seguridad que transite de la confrontación directa al sistema de amenaza persistente, a una con carácter multidimensional, como parte integral de la acción unificada del Estado, mediante la articulación, sincronización y coordinación de las operaciones militares con los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales, con el propósito de proteger a la población y sus recursos, pasando del control del territorio al control institucional del territorio en las áreas de atención prioritaria, y haciendo definitivos los resultados alcanzados en las áreas consolidadas (Plan de Guerra Bicentenario “Héroes de la Libertad”, 2018).

El reto institucional del Estado colombiano y de sus Fuerzas Militares en el presente cuatrienio para preservar sus fines esenciales y sus objetivos nacionales a corto, mediano y largo plazo se verán materializados, si se logra alcanzar el horizonte estratégico del control institucional del territorio y las Fuerzas Militares afianzan su principio de legitimidad.

Las 16 grandes apuestas de Colombia para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030

Indudablemente para el Estado colombiano, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) genera un compromiso de carácter institucional que implica un gran esfuerzo hasta el año 2030, bajo el cual se marcará la ruta del desarrollo social y económico de los colombianos en armonía con el medioambiente.

Por esta razón, a través del documento CONPES 3918 de 2018 “Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia”, se contemplan 16 grandes apuestas que estimularán el cumplimiento de las 169 metas de los ODS. Esta tarea se fundamenta en cuatro pilares:

1. El esquema de seguimiento y reporte.
2. La estrategia territorial.
3. Las alianzas con actores no gubernamentales.
4. El acceso a datos abiertos para el seguimiento al cumplimiento de los objetivos.

Colombia ha sido pionera en la definición de acciones concretas para avanzar en la implementación de esta agenda. Primero, incluyó un gran porcentaje de las metas de los ODS en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022); ahora, con la aprobación de mencionado CONPES, se espera dirigir todos los esfuerzos del Gobierno hacia el cumplimiento de las metas propuestas:

- ODS 1. Fin de la pobreza.
- ODS 2. Hambre cero.
- ODS 3. Salud y bienestar.
- ODS 4. Educación de calidad.

- ODS 5. Igualdad de género.
- ODS 6. Agua limpia y saneamiento.
- ODS 7. Energía asequible y no contaminante.
- ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico.
- ODS 9. Industria, innovación e infraestructura.
- ODS 10. Reducción de las desigualdades.
- ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles.
- ODS 12. Producción y consumo responsables.
- ODS 13. Acción por el clima.
- ODS 14. Vida submarina.
- ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres.
- ODS 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.

Figura 4-2. 16 apuestas de Colombia con miras al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030



Fuente: Metas trazadas para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (DNP, 2018).

Las Fuerzas Militares en Apoyo del Plan de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible al 2030

El uso y empleo de las capacidades de las Fuerzas Militares en apoyo de estos objetivos se centra esencialmente en la teoría y los fundamentos de la doctrina conjunta, adoptando el concepto de ‘conjuntez’. El propósito de esta doctrina es mejorar la eficacia operacional de las unidades conjuntas proporcionando principios que guíen el empleo de las unidades de las Fuerzas Militares de Colombia (FF. MM.) hacia un objetivo común; su uso estandariza la terminología, el entrenamiento, las relaciones, las responsabilidades y los procesos entre todas las unidades conjuntas.

A partir de esta premisa doctrinal, es muy importante identificar los roles, las tareas y la misión de las Fuerzas Militares, enfocados en los desafíos de seguridad nacional, y desde sus capacidades para coadyuvar al Estado colombiano a consolidar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Lo anterior, plantea la necesidad de abordar el instrumento del poder referido a la diplomacia en el desarrollo de la política exterior y, desde esa óptica, argumentar cómo esta variable potencia el desempeño de las Fuerzas Militares a través de capacidades que son útiles en situaciones no conflictivas (tanto en el país como en el exterior).

Posteriormente, se pretende identificar cómo la política interna, por medio del concepto de la acción unificada y la convergencia de factores de inestabilidad, permite evaluar el propósito de las Fuerzas Militares en un segundo sentido: emplear la coerción mediante la aplicación de la fuerza sobre amenazas que impidan alcanzar los 16 objetivos establecidos por Colombia para aportar soluciones a los ODS 2030.

Ámbito externo. Política exterior. Línea de acción: Acuerdos de cooperación e integración militar

El Ministerio de Relaciones Exteriores tiene como objetivo “ser el organismo rector del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores y le corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia,

las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República”.

A partir de este propósito estatal, este Ministerio facilita y potencia el empleo de las capacidades de las Fuerzas Militares en materia de cooperación e integración, como lo resalta la séptima función de dicho Ministerio: “Participar en la formulación, orientación, integración y armonización de las políticas y programas sectoriales que competen a las diferentes entidades del Estado, cuando tengan relación con la política exterior”; la octava función: “Articular las acciones de las distintas entidades del Estado en todos sus niveles y de los particulares cuando sea del caso, en lo que concierne a las relaciones internacionales y la política exterior del país, en los ámbitos de la política, la seguridad, la economía y el comercio, el desarrollo social, la cultura, el medioambiente, los derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario, la ciencia y la tecnología y la cooperación internacional, con fundamento en principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”; la décima tercera función: “Orientar y formular la política de cooperación internacional en sus diferentes modalidades y evaluar su ejecución”; y, finalmente, la décima cuarta función: “Conformar y definir, en consulta con las autoridades sectoriales correspondientes, el nivel de las delegaciones que representen al país en las reuniones internacionales de carácter bilateral y multilateral”.

Las funciones citadas amplían el campo de acción para que las instituciones castrenses puedan integrarse a encuentros militares con las Fuerzas Armadas de otros países y ser parte de diversos esfuerzos en materia de seguridad y defensa del orden regional e internacional.

El manual fundamental conjunto (MFC) 1.0, *Doctrina conjunta*, define el encuentro militar como “el contacto y la interacción rutinaria entre individuos o elementos de las Fuerzas Militares del país con los de otra Nación, las autoridades civiles nacionales o extranjeras para crear confianza, compartir información y coordinar actividades mutuas” (CO-GFM, 2018).

Ámbito interno. Objetivos de desarrollo sostenible 14 y 15: Vida submarina y vida de ecosistemas terrestres. Contribución misional de las Fuerzas Militares de Colombia

Las Fuerzas Militares, y particularmente la Armada Nacional, vienen cumpliendo un rol crucial para contribuir con su esfuerzo institucional a coadyuvar con el logro del objetivo n.º 14, “Vida submarina”, a través del cumplimiento de la “Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (PNOEC)”.

La PNOEC cuenta con cinco (5) áreas temáticas: Integridad y proyección del territorio marítimo, desarrollo económico, fortalecimiento de la gobernanza marino-costera, uso sostenible de la biodiversidad marina y cultura, educación y ciencias marítimas, las cuales, a su vez, se dividen en 21 estrategias específicas. Estas últimas consideran para su desarrollo y cumplimiento unas líneas de acción, que, con la articulación y participación del sector público, privado y académico, contribuyen al desarrollo sostenible del país.

Adicionalmente, esta se constituye en uno de los instrumentos a través de los cuales se proyecta el desarrollo y fortalecimiento de los asuntos marino-costeros en el corto, mediano y largo plazo, considerando con ello incrementar la calidad de vida para las poblaciones que se encuentran asentadas en las zonas costeras. Lo anterior, con la integración de diferentes estrategias, de cara a los retos de un mundo dinámico y cambiante, entendiendo que existen grandes oportunidades para la innovación y el crecimiento industrial en las que el país tiene un gran potencial (Comisión Colombiana, 2018).

Con referencia al objetivo n.º 15, “Vida de ecosistemas terrestres”, la Guía de Planeamiento Estratégico del Sector Defensa, en su tarea misional n.º 6, establece la “Protección de los recursos naturales y del medioambiente. Acciones para prestar apoyo a las autoridades ambientales, a los entes territoriales y a la comunidad, en la defensa y protección del medioambiente y los recursos naturales renovables y no renovables, en las funciones y acciones de control y vigilancia previstas por la Ley”; objetivo sectorial que está orientado a poner a disposición del Estado

colombiano las capacidades de la Fuerza Pública para mitigar los efectos del cambio climático, atender desastres naturales y proteger los ecosistemas.

Desde el año 2016, las Fuerzas Militares vienen trabajando articuladamente en el objetivo de velar en todo el territorio nacional por la protección, la defensa y el cuidado de los recursos naturales renovables y no renovables y el medioambiente y mitigar los efectos del cambio climático, brindando el apoyo necesario a las autoridades ambientales competentes en el cumplimiento de las normas dictadas por el Estado, con el fin de proteger el patrimonio natural como parte de la soberanía nacional. Así mismo, la Fuerza Pública continúa apoyando al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) con sus capacidades en la atención oportuna con miras a la mitigación de los mismos.

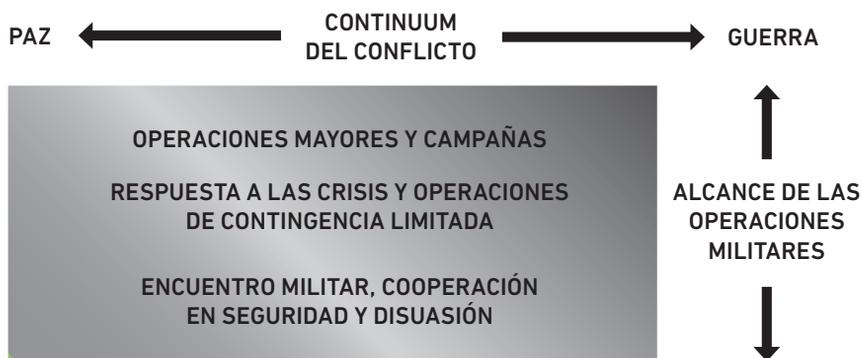
Política Interna. Líneas de acción: Acción unificada y potenciación de las Fuerzas Militares ante la convergencia de los factores de inestabilidad

Objetivo n.º 16, “Paz, justicia e instituciones sólidas”.

Dentro del rango de las operaciones militares (ROM), las Fuerzas Militares establecen una visión de los diversos y amplios usos del poder militar desde una perspectiva estratégica. Véase la figura para estas tres categorías generales, observando que las delimitaciones entre las mismas no son precisas, ya que cada aplicación del poder militar tiene elementos contextuales únicos.

Cada categoría será descrita de manera individual. El rango de las operaciones militares es el concepto descriptivo de relación que conecta el nivel operacional de la guerra con el estratégico y el táctico (considerando que las operaciones y las campañas también son escalables), mediante su delimitación en tres categorías que facilitan el empleo del poder militar en formas que varían en propósito, escala, riesgo e intensidad de combate y que en el continuum del conflicto van de la paz a la guerra.

Figura 4-3. Rango de las operaciones militares



Nota: El instrumento militar del poder nacional se puede utilizar a través del continuum del conflicto en una amplia variedad de operaciones que se caracterizan comúnmente en los tres grupos que muestra la figura.

Fuente: MFC 1.0, *Doctrina conjunta* (CEDCO, 2018).

Frente a la convergencia de los factores de inestabilidad en el desarrollo de operaciones conjuntas¹², las Fuerzas Militares, dentro del rango de las operaciones militares (ROM) para atender amenazas internas, adelantan acciones militares de respuesta a las crisis y operaciones de contingencia limitada.

La contingencia es una situación que requiere operaciones militares en respuesta a desastres naturales, terroristas, subversivos o como lo indique la autoridad apropiada para proteger los intereses nacionales.

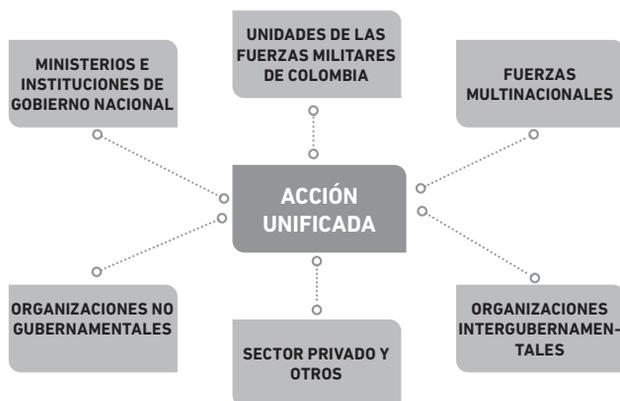
Bajo ese contexto, a fin de brindar condiciones de seguridad en el territorio nacional, las Fuerzas Militares orientan su esfuerzo institucional al control del territorio que coadyuva a fortalecer el objetivo n.º 16, “Paz, justicia e instituciones sólidas”. Este esfuerzo se enfoca en desarrollar

12 “Operaciones conjuntas es el término general para describir las acciones militares llevadas a cabo por las fuerzas conjuntas y aquellas unidades de las Fuerzas bajo relaciones de mando específicas entre sí. Una unidad conjunta es una unidad compuesta por elementos significativos, asignados o agregados, de dos o más Fuerzas que operan bajo un solo comandante” (MFC 1.0, *Doctrina conjunta*. p. 1-40, 2018).

acciones de fuerza sobre las diferentes amenazas que convergen en el país en forma de sistemas de inestabilidad.

Sin embargo, las capacidades de las Fuerzas Militares también se potencian a través del concepto de la sinergia operacional, que contribuye a fortalecer el cumplimiento del objetivo n.º 16, como la acción unificada, que se describirá a continuación.

Figura 4-4. Acción unificada



La construcción de una acción unificada destaca las actividades integradas y sincronizadas de las fuerzas militares y las organizaciones no militares, las agencias y el sector privado para lograr objetivos comunes; las operaciones conjuntas tienen cada vez más esta connotación. La acción unificada es planeada y conducida por comandantes de la fuerza conjunta de acuerdo con la orientación y dirección recibidas del Presidente, el ministro de Defensa y el comandante general de las Fuerzas Militares.

Fuente: MFC 1.0, *Doctrina conjunta* (CEDCO, 2018).

La acción unificada es la sincronización, coordinación y/o integración de las actividades de las entidades gubernamentales y no gubernamentales con las operaciones militares para lograr la unidad de esfuerzo. Incluye las operaciones conjuntas, de Fuerza y multinacionales, como también las actividades de otros ministerios, instituciones y agencias del Gobierno nacional, ONG, OIG (por ejemplo, las Naciones Unidas) y el sector privado, para lograr la unidad de esfuerzo. La unidad de mando dentro del instrumento militar del poder nacional apoya la dirección estratégica nacional mediante una estrecha coordinación con los otros instrumentos del poder nacional.

Terrorismo como Amenaza para el Estado Colombiano, así como su Transición al Bioterrorismo de Cara a los ODS 2030

El terrorismo es una forma violenta de someter psicológica, moral y físicamente a una o un grupo de personas; para esto, los grupos terroristas utilizan diferentes tipos de terrorismo. Según Rodríguez, sus modalidades más relevantes son:

- *Terrorismo de Estado*: Es un tipo de terrorismo que se realiza con el ejercicio del poder estatal, con el cual se quiere lograr el control de una población determinada. Se utilizan diferentes métodos, pero generalmente es por medio de las Fuerzas Armadas y del cuerpo de Policía para poder conseguir la represión de las personas que no estén de acuerdo con las decisiones tomadas o las medidas ejercidas.
- *Terrorismo nacionalista*: Los objetivos de este tipo de terrorismo son exclusivamente políticos. Un grupo de personas se reúnen en un sitio determinado, con el propósito de defender los derechos de la nación en contra de las violaciones hechas por otros países o regiones. Se hace control a partir de la toma del poder de la nación. Esta defensa logra tener el grupo y mantener el estatus de la nación o constituyen una nueva nación con poder político independiente. Los métodos más utilizados por estos grupos para tener el control son las amenazas, la muerte y los secuestros.
- *Terrorismo internacional o terrorismo global*: Mediante este tipo de terrorismo, un grupo de personas logra instalar el terror en un grupo de países, que no necesariamente deben ser concomitantes. Los métodos utilizados son los menos ortodoxos, como son: las amenazas, la ejecución de personas, la explosión de bombas, atentados suicidas. La violencia es una de sus características más sobresaliente; desafortunadamente, este tipo de terrorismo es cada vez más frecuente y cobra la vida de muchas personas inocentes; entre ellos, niños.
- *Ciberterrorismo*: Este nace con el crecimiento de la tecnología informática. Los terroristas utilizan aparatos tecnológicos de primera calidad, como son computadoras, celulares, programas de televisión y de internet. La finalidad es ocasionar miedo en la población, dada la capacidad de rápida difusión que tienen estos medios informáticos con el avance

de la tecnología. En ocasiones, también se utiliza como medio de extorsión para lograr beneficios económicos.

- *Narcoterrorismo*: Se da por la agrupación de las mafias del narcotráfico con finalidades distintas, pero es usual que se unan con el objetivo de lograr sus actos criminales de forma paralela, que se hace con grandes ingresos proporcionados por el narcotráfico. Poseen equipamiento de primera línea.
- *Terrorismo nuclear*: Se utiliza como medio de destrucción masiva, como las bombas atómicas, para lograr su cometido. La imposibilidad de defensa de muchos países ante este tipo de atentados, deja a un país frenado. Los daños ocasionados perduran por muchos años y dejan secuelas en las personas que logran sobrevivir, las cuales en su mayoría son físicas (pp.72-85, 2012).

El bioterrorismo se entiende como “miedo muy intenso. Denominación dada a los métodos expeditos de justicia revolucionaria y contrarrevolucionaria. Dominación por el terror. Sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror. Actuación criminal de bandas organizadas, que, reiteradamente y por lo común de modo indiscriminado, pretende crear alarma social con fines políticos” (Real Academia Española, 1992).

Kottow (2003, p. 303), describe al bioterrorismo potencialmente como un fenómeno letal de cara a la salud pública; así las cosas, el proceso de entendimiento del fenómeno conocido como terrorismo nace de la definición de terror y trae consigo el término miedo, condiciones que de manera puntual generan fuertes consecuencias psicológicas y físicas, que impactarán el desempeño funcional de los seres humanos afectados, ya sea en la condición de víctimas directas o indirectas, como consecuencia de la acción terrorista.

La transición y el camino recorrido por el terrorismo para convertirse en bioterrorismo genera la necesidad de que sea considerado como una amenaza para el Estado colombiano, en el marco de la seguridad y la defensa nacional, dado su impacto en el ámbito clínico y de la salud pública, situación de potencial complejidad que atenta directamente contra la vida humana, la vida animal y la integridad de los ecosistemas. Esto debe ser analizado para la formulación de políticas de gobierno y sus consecuentes

tecnologías, como eventual factor desestabilizador de los fines esenciales del Estado, entre los cuales se destaca “mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”¹³.

En consecuencia, se hace necesario que el Estado colombiano y su conductor político garanticen el cumplimiento de los fines esenciales, su desarrollo y supervivencia, entre los que se encuentran la seguridad y la defensa nacional, como intereses nacionales vitales, aspectos que actualmente se ven afectados por el terrorismo.

Conclusiones

A lo largo del presente capítulo se determinaron las capacidades militares con las que cuenta el Estado colombiano para contener las amenazas, nuevas amenazas, retos y desafíos que afectan a la nación, de cara a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030, en el marco de los intereses y objetivos nacionales y en relación con la seguridad y defensa.

En este contexto se realizó una descripción del poder militar y su alineación estratégica con los fines esenciales, los intereses y los objetivos nacionales, en consonancia con los instrumentos del Gobierno: planes de gobierno, políticas públicas y planes de desarrollo, enfatizando esencialmente en el Plan Bicentenario “Héroes de la Libertad”. Allí se presentaron las dieciséis (16) grandes apuestas del Estado colombiano y su alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030, en el marco de las capacidades y potencial del sector defensa nacional, abordándolo desde un enfoque interno y un enfoque externo, de cara a la acción unificada del Estado.

Se realizó un análisis de tipo conceptual sobre el fenómeno denominado terrorismo, dada su condición de amenaza para el Estado colombiano, así como su transición al bioterrorismo, siendo un riesgo letal para los ecosistemas presentes en el territorio colombiano y potencial factor de peligro para la condición humana de cara a los ODS 2030.

13 Constitución Política de Colombia (1991). Título I “De los principios fundamentales”, artículo 2 “Fines esenciales del Estado”.

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

Magister David González-Cuenca

Magister Ana María Montes Ramírez

Magister 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 delinquían 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.

LAS FUERZAS MILITARES DEL ESTADO EN CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (AGENDA 2030)

*Coronel FAC (RA) Fabio Baquero Valdés
Magíster Andrés Gaitán Rodríguez*

“La seguridad no se alcanza solo con los esfuerzos de la Fuerza Pública.

Este es un esfuerzo de todo el Estado, de todos los colombianos.

Una estructura estatal fuerte, apoyada en la solidaridad ciudadana, garantiza el imperio de la ley y el respeto de los derechos y libertades”

Álvaro Uribe Vélez

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 propósito del presente capítulo es identificar el rol de las Fuerzas Militares en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), establecidos en la Agenda 2030. Para lo cual, en primera instancia, se presenta una argumentación sobre la naturaleza política de los ODS identificando su afinidad con el quehacer de la Fuerza Pública. Posteriormente, se establece una cronología de las políticas de defensa y seguridad nacional de Colombia en los últimos veinte años y su relación con el desarrollo y la sostenibilidad de la nación; así mismo, se destacan los logros más significativos de estas políticas en contribución al desarrollo y la sostenibilidad de la nación.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el rol de las Fuerzas Militares de Colombia

Es importante comprender, antes de discutir sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la naturaleza del contexto político que le da sentido a la creación de iniciativas de transcendencia global, pero que igualmente tienen un gran impacto en lo local. Eugenia López-Jacoiste comenta que “en los orígenes de las Naciones Unidas, la principal preocupación de sus fundadores era la paz y seguridad internacionales como consecuencia de la eliminación de la guerra y, por lo tanto, también de la seguridad de cada Estado en el contexto internacional. De ahí que el sistema de seguridad colectiva previsto en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas se fundamenta en el sentido tradicional y militar de

la seguridad y persigue el compromiso de los Estados de reaccionar de forma colectiva y bajo la autoridad del Consejo de Seguridad” (Naval Durán & López-Jacoiste, 2013)

A pesar de que falta un elemento en la idea anterior, es apropiado entrecortar el argumento de López-Jacoiste para establecer un primer punto de análisis. Aunque el contexto en el cual surgen las Naciones Unidas es durante un álgido conflicto entre la guerra y la paz, se logró institucionalizar dentro del comportamiento entre los Estados las lógicas de la cooperación y la acción colectiva, a partir de lineamientos que cobijan a todos estos actores de forma igualitaria; por esto, y sin lugar a duda, la acción colectiva hace parte del significado de los ODS.

En este orden de ideas, y con base en el postulado anterior, toma relevancia lo siguiente:

La comunidad internacional también comprendía, incluso antes de que se acuñara la idea de seguridad humana, que la seguridad internacional, la defensa nacional, el desarrollo económico y la libertad humana son elementos esenciales e indivisibles para alcanzar y mantener la paz [...] por ello, se crearon las Naciones Unidas, para velar también por el respeto de los derechos humanos fundamentales, y establecieron las condiciones mínimas de justicia y el imperio de la ley para promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad (Naval Durán & López-Jacoiste, 2013).

De tal forma, y como se presenta en el sitio web del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en septiembre de 2000, sobre la base de una década de conferencias y cumbres de las Naciones Unidas sin precedentes, los líderes del mundo se reunieron en la sede en Nueva York a fin de adoptar la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Gracias a la Declaración, los países asumieron el compromiso en una nueva alianza mundial para reducir la pobreza extrema y establecieron una serie de ocho objetivos, con plazo límite de 2015, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015).

Con respecto de esto, la Organización de las Naciones Unidas establece:

Al concluir el periodo de los ODM, la comunidad mundial tiene motivos para celebrar. Gracias a los concertados esfuerzos mundiales, regionales, nacionales y locales, los ODM han salvado millones de vidas y mejorado las condiciones para muchos más. Los datos y análisis presentados en este informe prueban que, con intervenciones específicas, estrategias acertadas, recursos adecuados y voluntad política, incluso los países más pobres pueden alcanzar un progreso drástico y sin precedentes. El informe también reconoce los logros desiguales y las deficiencias en muchas áreas. El trabajo no se ha completado y debe continuar en la nueva era del desarrollo (Organización de las Naciones Unidas, 2015).

Por lo anterior, es de suma importancia examinar los elementos analíticos que de allí se derivan. Primero, es preciso reconocer que si bien la iniciativa de los ODM fue un proceso global de relevancia y beneficio para muchas naciones, este ya culminó, y aún queda un gran camino por recorrer para alcanzar las expectativas que instauraron dichos objetivos; por esto, se da un proceso de institucionalización de un nuevo marco de acción, conocido como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y será con base en estos que los actores del sistema internacional propenderán por alcanzar, en el año 2030, lo que se planeó previamente.

En segunda medida, distinguir cómo se genera una relación directamente proporcional entre los ODM (hoy ODS) y conceptos como ‘intervenciones específicas’, ‘estrategias acertadas’, ‘recursos adecuados’ y ‘voluntad política’, demanda que el resultado se presente bajo la lógica del desarrollo de los Estados. Por consiguiente, poder continuar con la tarea de alcanzar los ODS, se traduce en un ejercicio práctico en el cual, por medio de la toma de decisiones, los planes de gobierno, los presupuestos nacionales y la formulación de políticas públicas le otorga capacidad a diversas instituciones del Estado para llevar a cabo, desde sus respectivos ámbitos de acción, una gestión coherente con estos ‘intereses globales’ (Villamil Jiménez & Romero Prada, 2011). Se trata de una cuestión estructuralista, desde el sistema internacional, y sumamente constructivista, desde la política doméstica de los Estados.

Niestroy Ingeborg presenta otra perspectiva de esta idea argumentando lo siguiente:

Los objetivos del desarrollo del milenio han constituido puntuales inspiraciones para acciones específicas entre las organizaciones que hacen parte del sistema de Naciones Unidas, los Gobiernos de algunos países, de manera individual, y otras organizaciones privadas que los han adoptado como propios [...] el compromiso mundial alrededor de erradicar y/o disminuir la extrema pobreza demanda una actitud de cooperación internacional y, en el ámbito local, entre el sector público y privado. La operatividad de las acciones interdisciplinarias plantea reflexiones y debe generar acciones solidarias desde las profesiones y las disciplinas [...] En ese sentido, los ocho objetivos representan necesidades básicas del ser humano y derechos fundamentales que, dentro de un concepto de bienestar y humanidad, ningún poblador del planeta debería tenerlos insatisfechos o sin garantía (Ingeborg, 2019).

Es preciso reconocer que, aunque los ODS presentan esta estrecha relación entre el sistema supranacional (materializado principalmente en las Naciones Unidas) y los Estados, la capacidad de lograr las nuevas metas del desarrollo recae principalmente en lo que la acción política, institucional, presupuestal y de seguridad que estos segundos actores puedan aportar. Como señalan Måns Nilsson y sus colaboradores:

Si bien no son legalmente vinculantes, los ODS sí proporcionan un marco normativo para el desarrollo. Se espera que los Gobiernos y otras partes interesadas establezcan planes nacionales y regionales para su implementación. La Agenda 2030 es un plan para acciones específicas y para navegar por las complejidades y las compensaciones que sin duda surgirán durante la implementación (Nilsson, Griggs, Visbeck, Ringler & McCollum, 2017).

La Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible y sus 17 objetivos ofrecen un marco único para las vías de transformación hacia la sostenibilidad en todo el mundo. Es universal, debe ser implementado por todos los países dentro de su contexto nacional y se pide a todos los sectores, niveles y actores de la sociedad que trabajen de manera coherente. El cambio de paradigma implícito en la Agenda 2030 requiere cambios en la gobernanza en todos los niveles, desde el nivel local hasta el global, y entre ellos.

La sumatoria de todos estos elementos permite decantar una idea más precisa acerca de cómo, desde el nivel institucional de los Estados, se podrían lograr cambios verdaderos frente al desarrollo. Y, dentro de este mismo campo argumentativo, reconocer y aceptar que son todas las instituciones que componen el Estado nación por igual las que aportan para lograr los objetivos. Esto es coherente con el propósito de este capítulo, pues permite comprender que una de las instituciones que han colaborado activamente al propósito de los ODS (antes, ODM) han sido las Fuerzas Militares.

En su texto *Strategies for Sustainable Economic Development*, Jim MacNeill establece claramente que las Fuerzas Militares son un componente esencial para el desarrollo. No solo porque su rol fundamental garantiza el escenario básico para que cualquier actividad económica, social y política de un Estado pueda llevarse a cabo sin ninguna alteración y con las condiciones planteadas por la nación. También son una pieza fundamental debido a sus capacidades. Las instituciones militares, aunque preparadas principalmente para la guerra, proyectan sus capacidades para coadyuvar a otros actores (instituciones) a lograr sus objetivos (MacNeill, 1989).

La relación del quehacer militar y el desarrollo es tan dicente que, incluso de forma pasiva o indirecta, logra generar efectos positivos en elementos de la economía, como la generación de empleos, la compra y el abastecimiento respecto a los mercados locales y el desarrollo del espacio público circundante a sus instalaciones o bases. Alfredo Paloyo, Colin Vance y Matthias Vorell lo reflejan muy claro en su estudio *The Regional Economic Effects of Military Base Realignments and Closures in Germany*, aunque lo hacen desde un enfoque crítico, evidencian el impacto negativo en la economía de las regiones de Alemania, en donde, por decisión parlamentaria, se ha decidido cerrar las bases militares (Paloyo, Vance & Vorell, 2014).

Para el caso del Estado colombiano, el sector defensa establece los siguientes principios en relación con el desarrollo y los ODS. A su vez, el Consejo de Seguridad Nacional declara Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) los territorios que sean relevantes para

la seguridad nacional; la protección del agua, la biodiversidad y el medioambiente, activos estratégicos de la nación, y aquellos que sean más afectados por la criminalidad y las economías ilícitas, con el fin de proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, interinstitucional, sostenida e integral del Estado. Tales zonas serán objeto de planes integrales de intervención con una duración mínima de cinco años, para fortalecer el Estado social de derecho, y serán prioridad para la prestación de servicios sociales y de medidas reforzadas de protección a la población civil.

El Gobierno nacional formulará, implementará y evaluará proyectos de sustitución de economías ilícitas por economías lícitas en territorios priorizados, la promoción de la cultura de la legalidad y la legitimidad del Estado.

El MinDefensa definirá la estrategia de intervención militar y policial, en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), a partir de su microfocalización y los planes militares y de policía.

El MinJusticia promoverá y adoptará, dentro del ámbito de sus competencias, medidas de priorización de acceso a la justicia y promoción de los métodos de resolución de conflictos en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral.

El MinDefensa, a través de la Fuerza Pública, contribuirá a la acción unificada del Estado en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral, para lo cual deberá fortalecer dichas capacidades y la acción integral, así como poner al servicio de otros sectores las capacidades de ingenieros militares y de las empresas del sector, para el desarrollo de obras de infraestructura y gestión social para el desarrollo, dando prioridad a la generación de condiciones de seguridad para los colombianos.

El Ministerio de Defensa Nacional, a través de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y en coordinación con la Fiscalía General de la Nación y las autoridades ambientales, crearán una Fuerza de Protección Integral Ambiental para proteger de amenazas internas y externas los recursos hídricos, la biodiversidad y el medioambiente.

El MinDefensa y la Consejería de Estabilización deberán adoptar las medidas necesarias para coordinar el componente de seguridad para la imple-

mentación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en el marco de la política de seguridad y de los planes militares y de policía (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Es evidente el compromiso del Estado colombiano, y del sector defensa, con el desarrollo del país, mediante valiosos aportes al crecimiento de las regiones. No obstante, y como se evidenciará en este capítulo a lo largo de sus páginas, las Fuerzas Militares de Colombia desde décadas atrás vienen llevando a cabo una serie de estrategias en todo el territorio nacional, que, además de garantizar la seguridad del país, también han contribuido al pueblo con otro tipo de valores materiales e inmateriales.

De igual manera, las condiciones endógenas del país como producto de su conflicto armado interno han demandado, desde décadas atrás, unas Fuerzas Militares comprometidas con el acercamiento a la población. Sumado a la dificultad del territorio y una red comunicacional, el Ejército Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana y la Armada Nacional han sido el único referente respecto de la capacidad institucional de brindar salud, vías de acceso, fuente de alimentación, capacitaciones, transporte a nivel nacional, construcción de infraestructura crítica y muchos servicios más. A continuación, se presentan narrativas muy interesantes que demuestran que, incluso, las FF. MM. de Colombia no requieren los lineamientos de los ODS para ser un activo del desarrollo del país; siempre se ha tratado de una cuestión de convicción y compromiso con la patria.

Campos de Actuación de las Fuerzas Militares de Colombia en el Desarrollo Sostenible de la Nación

En armonía con lo anterior, y en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la Agenda 2030, es apropiado referir el documento CONPES 3918 de 2018, presentado por el Gobierno de turno ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), como la estrategia para la implementación de los ODS en el país. Este CONPES establece indicadores y metas para el seguimiento a la implementación de tales objetivos, con sus respectivos

responsables, el plan de fortalecimiento estadístico necesario para robustecer los sistemas de información, la estrategia de territorialización de los ODS y los lineamientos para la interlocución con actores no gubernamentales (CONPES 3918, 2018, p. 7).

El logro exitoso de los ODS en el país implica alinear las acciones de todo el Gobierno nacional para el cumplimiento de las metas acordadas en el marco de las negociaciones internacionales. En este sentido, se asignó a cada compromiso un líder y un conjunto de entidades acompañantes para cada meta inscrita en la agenda (CONPES 3918, 2018, p. 32).

En ese mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) incluye apuestas globales, en términos de la Agenda 2030, mediante las cuales los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se relacionan con la agenda de desarrollo del país y con las metas definidas para este plan, a fin de materializar su consecución en una visión de planeación de largo plazo en Colombia (Departamento Nacional de Planeación, 2019, p. 1147).

El PND igualmente articula la visión y los compromisos globales del desarrollo sostenible con las prioridades de política del país, entendiendo que cada una de las líneas y estrategias desarrolladas en el mismo apuntan, directa e indirectamente, a avanzar en los compromisos frente a los ODS. Dichas relaciones se materializan en cada pacto del PND con la identificación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que impactan la ejecución de las propuestas (Departamento Nacional de Planeación, 2019, p. 1152).

Sin embargo, el compromiso del Estado colombiano en este sentido tiene alcances a través del sector defensa, y mediante la actuación de la Fuerza Pública, en contribución al desarrollo, la sostenibilidad y la prosperidad de la nación. Para lo cual, y en ausencia de una ley nacional o Libro Blanco que defina el actuar de las Fuerzas Armadas, el Estado colombiano ha mantenido la tradición de emitir políticas gubernamentales y directrices para el empleo de las FF. AA. en relación con la seguridad y defensa de la nación, con alcance a otros campos del poder, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030.

De esta forma, las políticas de seguridad y defensa nacional, en armonía con otras políticas públicas, establecen lineamientos sobre la actuación legítima de la Fuerza Pública y la acción interinstitucional en cumplimiento de los fines de Estado y en la preservación de los intereses nacionales. Acciones reflejadas en la protección a la población y la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional; así mismo, en la contribución al desarrollo, la sostenibilidad y la prosperidad de la nación.

Con base en lo anterior, y toda vez que a partir del primer periodo de gobierno del presidente Álvaro Uribe, se emitieron políticas gubernamentales claras, en materia de seguridad y defensa nacional. A continuación, se relacionan los objetivos, metas y acciones más significativos del sector defensa en los periodos de gobierno comprendidos entre los años 2002 y 2018 y las principales estrategias, iniciativas y logros alcanzados por la Fuerza Pública, lo que permite establecer el alcance en la contribución de las Fuerzas Armadas de Colombia en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible dispuestos en la Agenda 2030.

Periodo de Gobierno (2002 - 2006)

En este periodo de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez se emitió la Política de Gobierno para la Defensa y la Seguridad Democrática (PDSD), en el año 2003, soportada en el siguiente concepto: “la Fuerza Pública se constituye como el elemento coercitivo de la Constitución para proteger la vida, la libertad y los bienes de los ciudadanos” (Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003, p. 6).

En esta misma política, se plantea lo siguiente:

La seguridad no se alcanza solo con los esfuerzos de la Fuerza Pública. Este va a ser un esfuerzo de todo el Estado, de todos los colombianos. Una estructura estatal fuerte, apoyada en la solidaridad ciudadana, garantiza el imperio de la ley y el respeto de los derechos y libertades.

El imperio de la ley es también garantía de desarrollo y prosperidad económica. Cada vez que hay un secuestro, se afecta profundamente la

confianza de los inversionistas, se dispersan los capitales y se pierden fuentes de empleo. Cuando la Seguridad Democrática desarrolla una política para eliminar el secuestro, está defendiendo al pueblo y las garantías sociales básicas (Uribe, 2003, p. 7).

En este mismo sentido, la ministra de Defensa de esa época, Martha Lucía Ramírez de Rincón, manifestó que “la seguridad de los colombianos es un asunto que compete no solo al Ministerio de Defensa y a la Fuerza Pública, sino a todo el Estado y a toda la sociedad (Ramírez, 2003, p. 8). Así mismo, expuso la necesidad de un cambio radical frente al pasado, toda vez que:

Los colombianos por mucho tiempo pensamos que la seguridad era problema y responsabilidad de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Durante años, hubo un gran vacío en la acción del resto del Estado en algunas áreas críticas de nuestra democracia y en algunas regiones de Colombia (Ramírez, 2003, p. 9).

Política de Defensa y Seguridad Democrática (2002 - 2006)

Esta Política se desarrolló en coordinación con todas las entidades del Gobierno y demás ramas del poder y fue concebida bajo el concepto de que la verdadera seguridad depende no solo de la capacidad de la Fuerza Pública para ejercer el poder coercitivo del Estado, sino también de la capacidad del Poder Judicial de garantizar la administración pronta y cumplida de justicia, con el fin de que el Gobierno cumpla las responsabilidades constitucionales del Estado y que el Congreso legisle teniendo presente la seguridad como el bien común por excelencia de toda la sociedad (Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003, p. 12).

De la PDSO surgieron directrices generales para la elaboración de los respectivos planes y estrategias de la Fuerza Pública, en todos los ministerios y demás entidades del Gobierno, así como los planes de acción, cronogramas y medidas prioritarias para cumplir los propósitos de esta Política.

Objetivo General

El objetivo general de la Política de Defensa y Seguridad Democrática es reforzar y garantizar el Estado de derecho en todo el territorio mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática.

Fundamentos

El fortalecimiento del Estado de derecho es la condición necesaria para cumplir con el propósito de la Seguridad Democrática: la protección de todos y cada uno de los habitantes de Colombia.

La seguridad no es principalmente coerción: es la presencia permanente y efectiva de la autoridad democrática en el territorio, producto de un esfuerzo colectivo de toda la sociedad.

Los derechos humanos son fundamento y razón de ser del ordenamiento constitucional.

La seguridad de los colombianos se restablecerá de acuerdo con la ley y dentro del marco democrático, que a su vez se fortalecerá en la medida en que haya mayor seguridad.

La protección y el fortalecimiento del aparato judicial, que parte del control territorial, está en la base de la Política de Defensa y Seguridad Democrática.

El Gobierno tendrá como prioridad asegurar que las acciones del Estado a todo nivel se lleven a cabo de manera coordinada e integral y que cuenten con el apoyo de la ciudadanía.

La cooperación ciudadana reposa en el principio de solidaridad, sobre el que se funda el Estado Social de Derecho.

La Fuerza Pública cuenta con la legitimidad que le brinda sus acciones en acatamiento a la constitución y la ley, por su permanente respeto a los derechos humanos, mantendrá siempre la iniciativa para disuadir, prevenir y responder de manera eficaz los ataques contra la población.

Cualquier violación o abuso de los derechos humanos que cometa un miembro de la Fuerza Pública o de cualquier otra entidad del Estado será sancionado sin vacilaciones en la vía disciplinaria y la penal si a ello hubiera lugar.

Las autoridades locales compartirán con el Gobierno nacional la responsabilidad de diseñar e implementar planes de acción que se ajusten a sus necesidades específicas.

Las organizaciones armadas ilegales han convertido a los civiles en su blanco principal, mediante el uso de armas no convencionales y de atentados premeditados.

El Gobierno no permitirá que el territorio nacional siga siendo utilizado por las organizaciones internacionales del narcotráfico y afirma su voluntad de eliminar completamente el negocio de las drogas ilícitas en el territorio nacional.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en la Resolución 1373, reconoció el entrelazamiento del terrorismo con el narcotráfico y la necesidad de coordinar una respuesta internacional contra estos crímenes.

No hay mayor inequidad en Colombia que en el acceso a la seguridad: son los más pobres quienes están menos protegidos, quienes son desplazados de sus tierras y sufren en carne propia el terror de las organizaciones armadas ilegales.

La seguridad favorece el “empoderamiento” de los ciudadanos, que no es otra cosa que la concreción de la autonomía y la responsabilidad implícita en sus derechos y en su igualdad ante la ley (Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003, pp. 12-23).

Estos fundamentos de la PDSD guardan estrecha relación con algunos de los ODS, en particular con los que hacen referencia a poner fin a la pobreza en todas sus formas; promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos; lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; 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.

Amenazas

En este sentido, la PDSD determina que la seguridad de los ciudadanos, de la democracia y de los intereses vitales de la nación está

expuesta a una serie grave de amenazas ligadas entre sí y con frecuencia de carácter transnacional. Estas no son los únicos peligros que enfrenta el Estado colombiano, toda vez que la corrupción, por ejemplo, es igualmente una amenaza grave y debe ser combatida de manera decidida por el Gobierno nacional, como la criminalidad común; no obstante, en la Política de Defensa y Seguridad Democrática (2003, p. 24) las amenazas que se constituyen en el mayor e inmediato riesgo para la nación, las instituciones democráticas y la vida de los colombianos son las siguientes:

- El terrorismo.
- El negocio de las drogas ilícitas.
- Las finanzas ilícitas.
- El tráfico de armas, municiones y explosivos.
- El secuestro y la extorsión.
- El homicidio.

Objetivos Estratégicos

En este aspecto, los objetivos estratégicos planteados en la PDSD se consideran cruciales para contrarrestar las amenazas a la seguridad y así cumplir con el objetivo general de la misma: fortalecer el Estado de derecho en todo el territorio. Cada objetivo tiene una serie de objetivos específicos que se derivarán indicadores y servirán para evaluar el cumplimiento de los cinco objetivos mayores (Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003, p. 32).

- Consolidación del control estatal del territorio.
- Protección de la población.
- Eliminación del comercio de drogas ilícitas en Colombia.
- Mantenimiento de una capacidad disuasiva.
- Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

Líneas de Acción

Las siguientes seis líneas de acción son las políticas que trazó el Gobierno para alcanzar los objetivos estratégicos. Todas estas contribuyen

al cumplimiento de cada uno de los objetivos (Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003, p. 34):

- Coordinar la acción del Estado.
- Fortalecer las instituciones del Estado.
- Consolidar el control del territorio nacional.
- Proteger a los ciudadanos y la infraestructura de la nación.
- Cooperar para la seguridad de todos.
- Comunicar las políticas y acciones del Estado.

Resultados y Logros

Después de cuatro años de gobierno y gracias al constante debilitamiento de las estructuras terroristas y narcotraficantes, el Estado logró recuperar un control territorial efectivo, producto de la presencia que ejerció la Fuerza Pública. Lo anterior se reflejó en la reducción en los indicadores de violencia y criminalidad de manera sustancial, lo cual generó un clima de confianza y optimismo, que a su vez se transformó en el aumento en la inversión nacional y extranjera, en tasas de crecimiento económico que no se registraban en décadas anteriores, y en un aumento en el bienestar social (Ministerio de Defensa Nacional, Oficina Asesora de Planeación, 2007, p. 5).

Esta política pública integral actuó en varios escenarios a la vez, con el fin de fortalecer el Estado de derecho en todo el territorio nacional. El componente militar y policial fue solo una parte de toda la Política. En el logro del objetivo general, la PDSO arrojó resultados en cada uno de los siguientes objetivos estratégicos:

Fortalecer el control estatal en todo el territorio

La PDSO hizo especial énfasis en la estrategia que debía adelantar el Estado en su conjunto con el objeto de avanzar en el control del territorio y la defensa de la soberanía nacional. Para la ejecución de dicha estrategia, se desarrollaron programas tendientes al fortalecimiento de la Fuerza Pública y la inteligencia estatal, la promoción de la cooperación ciudadana, la protección a la infraestructura económica y la recuperación de la seguridad urbana

y rural. Con el fin de que el Estado recuperara definitivamente su capacidad de acción en todo el territorio, era prioritario neutralizar a los grupos armados al margen de la ley (GAML), para lo cual se diseñó un modelo de intervención integral que organizaba y coordinaba el esfuerzo interinstitucional de las agencias estatales en una sucesión de tres etapas: recuperación, consolidación y mantenimiento de la presencia (IRC, 2007, p. 16).

Proteger a la población

La protección a la población requirió esfuerzos en varios frentes: el decrecimiento de la tasa de homicidio, secuestro y extorsión, la desarticulación de los grupos armados ilegales y la disminución de las acciones terroristas. En cada una de estas áreas se presentaron avances importantes:

En primer lugar, el homicidio común presentó una reducción significativa en el periodo 2002-2006. De hecho, pasó de 28.837 en el año 2002 a 17277 registrados en el año 2006. Esto significó una reducción del 40%.

Por su parte, el número de secuestros también registró una disminución considerable. El número de casos en 2002 fue de 2883 víctimas, cifra muy superior a la registrada en el año 2006 de 687 víctimas, lo que representa una reducción del 76%. En este mismo periodo, el secuestro extorsivo se comportó de la misma forma: mientras en el año 2002 se registraron 1676 casos, en el año 2006 se registraron 282, implicando una reducción del 83%. Esta reducción impactó considerablemente las finanzas de los grupos al margen de la ley, ya que este delito, junto con el narcotráfico, se constituyen en las mayores fuentes de financiación de estos grupos (IRC, 2007, p. 17).

En particular, los ataques terroristas a la infraestructura petrolera presentaron una tendencia decreciente durante el periodo en mención. A pesar de las fluctuaciones que muestra este indicador, al comparar los años anteriores al 2002 con el periodo 2002-2005, se registró una reducción del 32%. Esas mismas fluctuaciones se presentaron en las voladuras a torres de energía, logrando también ahí reducciones significativas, al pasar de 483 voladuras en 2002 a 241 en 2006 (IRC, 2007, p. 19).

La desarticulación de los grupos armados al margen de la ley fue un logro importante del primer mandato del presidente Álvaro Uribe. Esto se logró mediante desmovilizaciones, capturas y bajas de miembros de los grupos ilegales. La Fuerza Pública ha obtenido resultados positivos en la lucha contra todos los grupos ilegales, tanto en el número de capturas que se han dado

como en el número de abatidos. A pesar de ello, las cifras presentan una disminución de este indicador en los últimos años, lo que se explica por el incremento en el número de desmovilizados (IRC, 2007, p. 19).

Eliminar el comercio de las drogas ilícitas en Colombia

La PDSO tenía como fin realizar acciones simultáneas en todos los eslabones de la cadena del narcotráfico: en el control de los cultivos ilícitos a través de la erradicación, la aspersión aérea, la erradicación manual y los programas de desarrollo alternativo; en la interdicción, mediante el desmantelamiento de laboratorios, la incautación de insumos químicos, coca, heroína y sus derivados, y el control del tráfico terrestre, fluvial, aéreo y marítimo; en el control de bienes incautados; y en la reducción de la demanda por medio de una estrategia de evaluación y control del consumo. Los esfuerzos se han dado en todos y cada uno de los componentes, logrando una reducción importante en el número de hectáreas de coca cultivadas, toneladas de coca incautadas, laboratorios destruidos, hectáreas erradicadas manualmente y hectáreas asperjadas. Se ha demostrado que cuando se atacan todos los frentes, se rompe y desestabiliza el sistema del narcotráfico, aumentando sus costos y riesgos, reduciendo sus ganancias, limitando y dificultando sus diferentes actividades y obligando a los narcotraficantes a cambiar constantemente sus tácticas y a estar a la defensiva en la clandestinidad (IRC, 2007, p. 21).

Mantener una capacidad disuasiva

La soberanía y la integridad territorial deben ser salvaguardadas por nuestras Fuerzas Armadas en todo momento. En tal sentido, la PDSO planteó este como un objetivo importante y trató de actuar simultáneamente en todos los frentes: terrestre, aéreo, naval y fluvial.

En el ámbito terrestre, el Ejército Nacional desarrolló una estrategia de control efectivo de la jurisdicción terrestre. Para ello, realizó esfuerzos en la repotenciación de los vehículos blindados, en el mantenimiento de su armamento mayor y en la adquisición y mantenimiento de equipos de ingenieros.

Por su parte, la Armada Nacional logró llegar a los más de 920000 Km. de jurisdicción marítima y en los 8917 Km. de jurisdicción fluvial navegable. La presencia permanente de las unidades marítimas, como las fragatas, los submarinos oceánicos y los buques multipropósito en los mares constituyen una gran parte de la misión institucional. Por ello, la Armada Nacional ha mantenido un dispositivo de cobertura de los espacios marítimos y fluviales a través del empleo de sus unidades a flote en estas áreas. Las operaciones

se desarrollan con el propósito de controlar el tráfico marítimo y fluvial, salvaguardar los recursos naturales y garantizar la seguridad de la población colombiana en esos sitios.

Merecieron especial énfasis las áreas de frontera que gravitan en torno del archipiélago de San Andrés y Providencia, la frontera marítima con Ecuador y Venezuela y los ríos fronterizos. En este último aspecto, las brigadas fluviales entraron como complemento importante. Con ellas, se logró una mayor cobertura en los ríos fronterizos, llegando a establecer posiciones fluviales en puntos fronterizos en donde confluye la actividad económica, política y social de áreas apartadas de la geografía nacional.

El control del espacio aéreo también fue una prioridad de la PDSD. Para ello, la Fuerza Aérea realizó esfuerzos enormes por recuperar aeronaves, modernizar otras y fortalecer la cooperación con Estados Unidos en esta materia. En cuanto a esto último, y bajo el amparo del convenio Air-Bridge Denial (ABD), se lograron avances importantes en cuanto a la interdicción aérea se refiere, incrementando la capacidad de alerta temprana con el sobrevuelo de plataformas P-3 AEW y la utilización del Radar sobre el Horizonte (ROTHR) (IRC, 2007, p. 23).

Con la implementación de la Política de Seguridad Democrática, se logró establecer un nuevo contexto estratégico marcado por la adaptación a las amenazas y el surgimiento de desafíos. Para lo cual fue necesario adecuar la política a las nuevas necesidades y diseñar estrategias que permitieran alcanzar un ambiente de tranquilidad. Además de continuar con las acciones adelantadas, proponer nuevos contenidos y cambios a la PDSD y, de manera definitiva, eliminar las organizaciones del narcotráfico, neutralizar el terrorismo, desmovilizar y reincorporar a la vida civil a todos los grupos al margen de la ley y superar las dificultades en materia de derechos humanos y DIH.

Posteriormente, se consideró la necesidad del diseño de una Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD), para afianzar de manera definitiva el control territorial, a fin de generar condiciones de presión a grupos armados ilegales y, de esta forma, entrar a una verdadera negociación política para romper todos los eslabones de la cadena, la libertad y habilidad de los narcotraficantes, formar una Fuerza Pública moderna y desarrollar la Doctrina de Acción Integral. Esta estrategia

obligó a reservar un monto importante de recursos. Razón por la cual, la sociedad colombiana hizo un nuevo esfuerzo con el objetivo de apoyar el fortalecimiento del sector defensa. De esta manera, la Fuerza Pública adquirió el compromiso de avanzar por el camino en busca de la paz.

Periodo de Gobierno (2006 - 2010)

Consecuente con lo alcanzado en el Gobierno anterior del presidente Uribe, durante este periodo se implementó la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD), con el fin de fortalecer los resultados alcanzados en el primer cuatrienio y avanzar en la recuperación final de las zonas en las cuales persistía la presencia de grupos terroristas y narcotraficantes (Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, 2006).

Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (2006 - 2010)

Frente a la persistencia de los desafíos, en el nuevo contexto estratégico, reflejada en la adaptación de las amenazas, se llevó a cabo la revisión de la PDSO para replantear los objetivos iniciales, lo cual dejó como resultado la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD). Esta respondió a los nuevos retos que enfrentaba el país en un escenario en el que se habían desmovilizado la mayoría de los integrantes de los llamados grupos paramilitares y de sus líderes principales, situación que “debió enfrentarse para cortar de raíz la amenaza de las bandas criminales que pretenden llenar los espacios dejados por ellos, en donde los grupos guerrilleros arrinconados por la acción de la Fuerza Pública continuaban acudiendo al infame recurso del terrorismo” (Santos, 2006-2007, p. 13).

La PCSD estaba compuesta por cinco grandes líneas de acción y de veintiocho planes y programas; acciones para enfrentar las amenazas a la ciudadanía, acciones para garantizar la sostenibilidad de la política, reformas estructurales para modernizar la Fuerza Pública, acciones para mejorar la transparencia, eficiencia en el uso de los recursos públicos y acciones para fortalecer la relación con la comunidad. Así:

Los nuevos lineamientos de esta política se enmarcan dentro de una serie de principios que delimitan y orientan todas las actividades desarrolladas por el Ministerio de Defensa Nacional y la Fuerza Pública. Los mismos incluyen la conquista de la seguridad como guía de todas las acciones, la generación de confianza y apoyo de la población como base de legitimidad, la protección a la población, la presencia permanente e indefinida de la Fuerza Pública en todos los rincones de la geografía nacional, la seguridad como generadora de rentabilidad social, la flexibilidad y adaptabilidad a la dinámica de la guerra y la acción coordinada con todas las entidades del Estado. Acciones contra los grupos subversivos (Ministerio de Defensa Nacional, p. 16).

Resultados y logros (2006 - 2007)

Entre los principales resultados del sector defensa y la Fuerza Pública, en este periodo de la PCSD, y en continuidad con la primera política de seguridad, se destacó la disminución de las acciones de grupos subversivos de las FARC, el ELN, el EPL, el ERG, la ERP y la JBC (Memorias al Congreso 2006-2007, p. 16):

Acciones contra los grupos subversivos

Otros indicadores de la efectividad en la lucha contra los grupos subversivos evidencian incrementos sustanciales. Es así como durante el mismo periodo se logró la incautación de 4.574 armas y 1.701 equipos de comunicaciones, lo que significa incrementos del 8,8 % y 18,5 % en los resultados anteriormente señalados (Memorias al Congreso 2006-2007, p. 16).

TABLA 6-1. ACCIONES CONTRA LOS GRUPOS SUBVERSIVOS
VARIABLE AGOSTO (2005-2006)

Variación	%	Junio (2006)	Junio (2007)
Capturas	-20,5	4.640	3.689
Abatidos	0,7	1.907	1.921
Desmovilizados individuales	64,2	1.568	2.575
Armas decomisadas	8,8	4.205	4.574
Munición incautada	0,1	697.970	698.477
Equipos de comunicaciones	18,5	1.436	1.701

Fuente. Memorias al Congreso (2006-2007)

Acciones contra las autodefensas ilegales

Así mismo, con la misma decisión con que se combate a los grupos ilegales de izquierda, la Fuerza Pública continuó con las acciones operacionales contra los reductos de las autodefensas ilegales.

TABLA 6-2. ACCIONES CONTRA LAS AUTODEFENSAS ILEGALES
VARIABLE AGOSTO (2005-2006)

Variación	%	Junio (2006)	Junio (2007)
Capturas	-17,9	1.486	1.220
Abatidos	134,7	167	392
Desmovilizados individuales	-76,8	813	189
Armas decomisadas	-2,8	1.188	1.091
Munición incautada	-2,8	293.193	285.128
Equipos de comunicaciones	-27,7	642	464

Fuente. Memorias al Congreso (2006-2007)

Acciones contra el narcotráfico

Las graves implicaciones de esta problemática en la estabilidad nacional y regional, y frente a la evidencia inobjetable de que los grupos armados al margen de la ley financian sus actividades terroristas recurriendo al narcotráfico, la Fuerza Pública ha continuado con el desarrollo de labores de aspersión y la realización de operativos de interceptación y decomiso de droga, medios de transporte, comunicación e insumos empleados en la producción y comercialización de narcóticos.

TABLA 6-3. ACCIONES CONTRA EL NARCOTRÁFICO
VARIABLE AGOSTO (2005-2006)

Variación	%	Junio (2006)	Junio (2007)
Abatidos	3,4	29	30
Capturas	-2,1	61.875	60.563
Cultivos de coca asperjados (hectáreas)	16,2	125.140	145.397
Cultivos de amapola asperjados (hectáreas)	75,5	732	1.285
Coca incautada (toneladas)	5,2	125,1	131,6
Base de coca incautada (kilos)	-41,8	39.798	23.144
Heroína incautada (kilos)	-2,5	431	420

Variación	%	Junio (2006)	Junio (2007)
Mariguana incautada (kilos)	-3,6	116.494	112.270
Insumos líquidos incautados (miles de galones)	45,7	1.534	2.235
Insumos líquidos incautados (toneladas)	116,1	2.014	4.351
Laboratorios destruidos	30,5	1.816	2.370
Pistas destruidas	22	0	22
Vehículos	-8,2	526	483
Embarcaciones	71,4	112	192

Fuente. Memorias al Congreso (2006-2007)

Criminalidad y violencia

Frente a las crecientes demandas de la población por mecanismos y normas que aseguren la paz y la convivencia, así como el normal desarrollo de todas las actividades competitivas y productivas, durante el periodo comprendido entre agosto de 2006 y junio de 2007 los temas de criminalidad y violencia ocuparon lugares importantes en la agenda del Ministerio de Defensa Nacional. En este sentido, continuando la tendencia del cuatrienio anterior, se siguen presentando resultados positivos en la mayoría de los indicadores.

Tabla 6-4. Criminalidad y violencia

VARIABLE AGOSTO (2005-2006)

Variación	%	Junio (2006)	Junio (2007)
Homicidio común	1,4	15.980	16.208
Casos de homicidios colectivos (masacres)	-45,0	40	22
Piratería terrestre	-1,8	606	595
Hurto común	7,4	75.714	81.292
Hurto a entidades financieras	-7,1	84	78
Hurto de automotores	4,5	17.554	16.766

Fuente. Memorias al Congreso (2006-2007)

Terrorismo

Para contrarrestar esta actividad, durante el periodo comprendido entre agosto de 2006 y junio de 2007, la Fuerza Pública continuó desarrollando numerosas acciones que generaron importantes disminuciones en el número de casos. Al evaluar los resultados operacionales, se evidencia una

caída del 35,8 % en los casos de terrorismo. De manera puntual, las voladuras a los oleoductos disminuyeron en un 55,8 % y los ataques a torres de energía presentaron un comportamiento similar con una disminución del 52,6 %. Igual sucedió con las voladuras a torres de comunicaciones, puentes y vías que disminuyeron en un 100 %, 84,2 % y en 24,0 %, respectivamente.

TABLA 6-5. TERRORISMO
VARIABLE AGOSTO (2005-2006)

Variación	%	Junio (2006)	Junio (2007)
Número total de actos terroristas	-35,8	636	408
Voladura de oleoductos	55,8	154	68
Voladura de torres de energía	-52,6	291	138
Voladura de puentes	-84,2	19	3
Voladura de vías	-24,0	129	98
Ataques a poblaciones	100,0	2	4
Voladura de acueductos	100,0	2	0

Fuente. Memorias al Congreso (2006-2007)

Secuestro

La lucha contra el secuestro ha sido una constante en la gestión desarrollada por parte del Ministerio de Defensa Nacional y el Gobierno nacional. En este sentido, se ha dado continuidad a los esfuerzos realizados en los últimos años mediante acciones encaminadas a fortalecer el Programa de Lucha Contra el Secuestro, en áreas puntuales como el entrenamiento y la capacitación a los Grupos de Acción Unificada para la Libertad Personal (GAULA) de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Estas acciones han permitido optimizar los esfuerzos y maximizar los resultados operacionales. Es así como, durante el periodo contemplado, se logró una caída del 20,8 % en el número de secuestros totales, del 21,9 % en el número de secuestros extorsivos y de un 62,5 % en los casos de retenes ilegales.

TABLA 6-6. SECUESTRO
VARIABLE AGOSTO (2005-2006)

Variación	%	Junio (2006)	Junio (2007)
Secuestros totales	-20,8	630	499
SECUESTROS EXTORSIVOS	-21,9	292	228
Casos de secuestro (retenes ilegales)	-62,5	8	3
Víctimas de secuestro (retenes ilegales)	-61,9	21	8
Número de retenes totales	6,7	134	143

Fuente. Memorias al Congreso (2006-2007)

Adicional a los anteriores resultados, a través del sector defensa, el Estado colombiano y la Fuerza Pública diseñaron estrategias para ofrecer a los miembros de los grupos armados ilegales una alternativa para iniciar un proceso de desmovilización y reintegración a la vida civil, con el fin de que reiniciaran su vida, recuperaran su núcleo familiar y abandonaran la clandestinidad. De igual forma, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) diseñaron conjuntamente la Estrategia Integral de Seguridad en Carreteras para garantizar la circulación y el buen uso de las vías terrestres del país (Memorias al Congreso 2006-2007, pp. 27-28).

En el campo internacional, durante el periodo mayo 2006–2007, el Ministerio de Defensa Nacional realizó diversas actividades en apoyo de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Por ejemplo, fortaleció las relaciones de seguridad y defensa con los países de la región, en especial con los países fronterizos (Memorias al Congreso 2006-2007, p. 30). Así mismo, en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario al interior de la Fuerza Pública, desarrolló una estrategia que representó uno de los logros más significativos en la historia de la promoción y defensa de los derechos humanos al interior de la institución. El impacto estratégico consistió en un proceso sistemático de transformación a largo plazo hacia una cultura fortalecida de respeto a los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública. El mejoramiento permanente, el desarrollo del potencial humano y el

empleo de la mejor tecnología disponible fueron los pilares de esa política (Memorias al Congreso 2006-2007, pp. 30-31).

En el periodo comprendido entre julio 2006 y junio de 2007, las Fuerzas Militares desarrollaron estrategias, planes y programas orientados al cumplimiento de su misión constitucional de mantener la soberanía, la integridad del territorio, las instituciones y el orden constitucional, además de mantener una participación activa en el desarrollo de la Política de Seguridad Democrática. El diseño de estas estrategias se vio reflejado en el mejoramiento del nivel de alistamiento y reacción para buscar el sostenimiento logístico de las operaciones, fortalecer el liderazgo del personal y ampliar sus competencias profesionales y personales para el cumplimiento de la misión. Los propósitos de estas estrategias, planes y programas se consolidaron en los logros de los siguientes objetivos:

Objetivo n.º 1: Fortalecer la capacidad operacional y de respuesta a través de la consolidación de los procesos de mejoramiento, incrementando la efectividad.

Objetivo n.º 2: Doblegar la voluntad de lucha de las organizaciones terroristas a través de su derrota militar, forzando su desmovilización y contribuyendo a la seguridad de la población y de la infraestructura económica.

Objetivo n.º 3: Fortalecer los índices de legitimidad, actuando como una institución eficiente y transparente que preserva el medioambiente, acata y respeta los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Objetivo n.º 4: Fortalecer la capacidad de disuasión para mantener la seguridad externa, la defensa de la soberanía y la integridad del territorio nacional.

Objetivo n.º 5: Incrementar el nivel profesional del personal, tanto en el manejo de la guerra como en la capacitación del conocimiento integral.

Resultados y Logros (2008 - 2009)

El Ministerio y las Fuerzas Armadas dieron continuidad a la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática y, a fin de mantener la iniciativa a través de una ofensiva decisiva, desarrollaron la iniciativa denominada ‘salto estratégico’, que buscaba llevar a los terroristas a una

situación de decaimiento irreversible. No obstante, un aspecto importante fue la disminución del secuestro de 2800 personas consideradas como secuestradas; cifra manejada no solo por los organismos del Estado, sino también por los diferentes actores de la sociedad civil nacional e internacional, los medios de comunicación, las universidades, diversos gremios, entre otros.

La gestión de Fondelibertad en el último año logró un cambio fundamental al respecto, se estableció la situación real de las víctimas de secuestro en Colombia y se encontró, con corte al 15 de abril de 2009, que en Colombia permanecían 125 personas en cautiverio. Este fue el resultado de un proceso de verificación caso por caso de las 2800 personas registradas como secuestradas en la base de datos oficial, de manera que se logró establecer el rostro de cada una de las víctimas y, a partir de esta información, implementar un sistema de monitoreo y observación permanente de su situación y entorno familiar (Memorias al Congreso de la República 2008-2009, p. 15).

El proceso para consolidar las cifras del secuestro se reforzó con la participación de entidades que conforman los grupos Gaula (Ejército Nacional, Armada Nacional, Policía Nacional, Departamento Administrativo de Seguridad, Cuerpo Técnico de Investigación y Fiscalía General de la Nación), a fin de compilar, registrar, evaluar y hacer seguimiento a la información de cada uno de los casos de secuestro. El denominado ‘Observatorio de la Libertad’ tenía protocolos de atención a las familias. El resultado de este proceso permitió establecer en un corto tiempo que el 15,5 % de los casos reportados no correspondían a casos de secuestro (Memorias al Congreso de la República 2008-2009, p. 17).

De otra parte, y en consideración a que los grupos armados ilegales modificaron su actuar delictivo, el Ministerio de Defensa Nacional implementó un concepto político-estratégico integrado a nivel ministerial que estableció los lineamientos, a partir de los cuales las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y demás instituciones involucradas ajustaron sus respectivos planes para el logro de los objetivos estratégicos trazados, desarrollando los correspondientes conceptos operacionales, como preámbulo de la planeación y posterior ejecución del Plan Nacional de Consolidación. En los planes se establecieron entre otros aspectos:

- El Plan Nacional de Consolidación Territorial es un proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano.
- La acción interinstitucional e interagencial como herramienta de actuación sincronizadora, dinámica, integradora y de coordinación eficaz, que permita producir los efectos e impactos irreversibles deseados, generando confianza y credibilidad en los ciudadanos, a través de acciones colectivas y ejercicios de coherencia de los múltiples actores que participan en ella.
- En coordinación con el Centro de Coordinación de Acción Integral, donde haya lugar, se planteó establecer centros de fusión o grupos de gestión territorial que asuman la tarea de la consolidación. Estos grupos de gestión territorial se conciben como la estructura de coordinación en el terreno donde se armonizan las acciones de inteligencia, erradicación, judicialización, operaciones militares, acciones policiales y acción interinstitucional del Estado. Estos Centros estarán integrados por una gerencia civil como parte del Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), un coordinador militar, un coordinador policial y un equipo civil (Memorias al Congreso de la República 2008-2009, p. 22).

Un ejemplo de estas acciones fue el Plan de Consolidación Integral de La Macarena¹⁴, estrategia de recuperación social e institucional del territorio montada bajo la estrategia del CCAI con el apoyo del Ministerio de Defensa Nacional. Este plan armonizaba las acciones de la Fuerza Pública, la justicia y las demás instituciones públicas para garantizar la presencia integral y permanente del Estado en el territorio, con el fin de establecer las condiciones que hicieran posible el desarrollo económico, social e institucional de esta región, que había sido fuertemente afectada por la presencia de grupos armados ilegales y el narcotráfico (Memorias al Congreso de la República 2008-2009, p. 23).

Otro resultado de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática fue la implementación de la Política Integral de Derechos Humanos

14 La región está conformada por los municipios de San Juan de Arama, Vista Hermosa, Puerto Rico, Uribe, Mesetas y La Macarena.

y Derecho Internacional Humanitario. A finales del 2008, se adoptaron 15 medidas para garantizar el uso de la fuerza dentro del marco legal y constitucional. Los principales avances de estas medidas fueron la revisión de la instrucción en derechos humanos, la aplicación de la doctrina de DD. HH., la implementación de asesores jurídicos operacionales, la aplicación de reglas de encuentro, el nombramiento de inspectores delegados, la creación de la Comisión de Inspección Inmediata, la implementación del procedimiento autorización objetivos militares, la evaluación del desempeño, el acompañamiento de policía judicial, la certificación en derechos humanos, la recepción de quejas, la creación del Grupo de Entrenamiento por Escenarios Regionales y el fortalecimiento de las relaciones con el sector empresarial (Memorias al Congreso de la República 2008-2009, pp. 25-30).

Adicional a lo anterior, otro aspecto relevante de la PCSD durante este periodo fue la proyección y el posicionamiento internacional de la Fuerza Pública. Para el Ministerio de Defensa Nacional, la prioridad de esta estrategia internacional estuvo soportada en la consolidación de la confianza y el apoyo de la comunidad internacional a los esfuerzos realizados por el Estado colombiano, así como la consecución de medios y el establecimiento de relaciones que contribuyeron en el fortalecimiento de la capacidad de la Fuerza Pública para hacer frente a las amenazas del narcotráfico, el terrorismo y otras formas de crimen organizado (Memorias al Congreso de la República 2008-2009, 2009, p. 33).

Finalmente, entre los logros más importantes de las Fuerzas Militares se cuentan el desarrollo de operaciones especiales conjuntas, que tuvieron alto impacto en el país y el exterior, como los resultados de la Operación Jaque (en la cual fueron liberados tres estadounidenses, la excandidata presidencial Ingrid Betancur, ocho militares y tres policías) y de otras operaciones exitosas dirigidas a blancos de alto valor estratégico, que permitieron la entrega de alias 'Karina' y la neutralización de alias 'Iván Ríos', 'Camilo Tabaco' y 32 terroristas más. Así mismo, lo relacionado con la dirección estratégica y la emisión de políticas de operaciones, inteligencia y contrainteligencia, logística, acción integral, desarrollo humano y doctrina conjunta para las Fuerzas Militares de Colombia (Memorias al Congreso de la República 2008-2009, p. 149).

Resultados y Logros (2009 – 2010)

En cumplimiento del objetivo de consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de derecho, durante este periodo la PCSD se orientó con un enfoque integral de consolidación, lo que permitió el trabajo coordinado de la Fuerza Pública con las demás instituciones del Estado, a través de una estrategia de consolidación del control territorial en tres fases (control, estabilización y consolidación) en zonas afectadas por la violencia, las economías ilícitas y la debilidad institucional. Así, se alinearon los esfuerzos militar y policial con el esfuerzo antinarcótico y los del área social, de justicia, de desarrollo económico y de fortalecimiento institucional del Estado (Memorias al Congreso de la República, 2009-2010, p. 19).

Para la vigencia 2009, se llevó a cabo la construcción y el mantenimiento de centros educativos y la adecuación de centros de salud con el fin de mejorar la cobertura de las necesidades básicas. Se destacó el impacto regional y local, calculado en 44570 usuarios beneficiados por los avances en materia de educación, salud e infraestructura vial; para el 2010, se establecieron 11 proyectos nuevos que reflejaron una mejora en el desempeño, en términos de ejecución de diseños y optimización de recursos (Memorias al Congreso de la República, 2009-2010, p. 20).

El apoyo del Ejecutivo en la última década fue vital para lograr la consolidación de la seguridad democrática en el territorio nacional; la voluntad política permitió maximizar los recursos del Estado y generar un espacio adecuado para el desarrollo de las operaciones militares, las cuales trajeron consigo la consolidación, el control territorial y el restablecimiento de la autoridad del Estado en todo el país.

Este esfuerzo de toda la Fuerza Pública, a través del uso legítimo de la Fuerza, generó las condiciones de seguridad y bienestar social que permitieron la aplicación de políticas sociales, factor determinante en la presión a los grupos armados ilegales y fue crucial para lograr que abandonaran el terrorismo y el narcotráfico, entraran en una verdadera negociación o desmovilización y que se vislumbrara la paz para todos los colombianos (Memorias al Congreso de la República, 2009-2010, p. 175).

La Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) se vio fortalecida al interior de las Fuerzas Militares, lo que permitió alcanzar altos estándares éticos y morales y generar confianza y apoyo de la población (los ciudadanos del común se convirtieron en beneficiarios directos de los logros obtenidos en todo el territorio nacional). En el último año, se lograron objetivos estratégicos, mediante la neutralización de cabecillas de los diferentes grupos al margen de la ley (como FARC, ELN, etc.) y bandas criminales del narcotráfico. Mediante la reinserción a la vida civil, por medio del Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado, se logró efectivamente la disminución del actuar delictivo.

Otro aspecto importante que contribuyó a la consolidación de las áreas territoriales más amenazadas fue la aplicación de la Doctrina de Acción Integral, que, a través del esfuerzo combinado de la fuerza legítima del Estado, la política social y las acciones de las demás instituciones del Estado y la sociedad civil, permitió contribuir con el Plan Nacional de Desarrollo, la recuperación y consolidación de áreas en las cuales la presencia del Estado era limitada (Memorias al Congreso de la República, 2009-2010, p. 176).

Periodo de Gobierno (2010 - 2014)

Para el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos Calderón garantizar la prevalencia del Estado de derecho, la seguridad, la observancia plena de los derechos humanos y el funcionamiento eficaz de la justicia en todo el territorio nacional se convirtió en un reto (la prosperidad para todos los ciudadanos) y en el cual la seguridad toma un rol protagónico. De igual forma, este Gobierno señaló la importancia de diseñar una política que respondiera a las responsabilidades, consideradas como determinantes en el éxito general de la “Prosperidad Democrática”. Estas incluyeron la seguridad a las locomotoras para la prosperidad, la consolidación de la seguridad y la derrota de los grupos armados al margen de la ley, la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, la mejora sustancial de la seguridad ciudadana,

la defensa nacional y la modernización del sector defensa y seguridad (Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP), 2010 - 2014, p. 11).

Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (2010 - 2014)

La nueva Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) del Gobierno del presidente Santos, afrontó los retos de seguridad que amenazaban a Colombia a comienzos de la segunda década del siglo XXI. Esta política fue la combinación de la continuidad y el cambio. *Continuidad* con las Políticas de Seguridad Democrática (2002 -2006) y de Consolidación de la Seguridad Democrática (2006-2010), que alcanzaron importantes logros en materia de seguridad para el país durante los últimos años. *Cambio* en el planteamiento de metas más ambiciosas y en la incorporación de nuevos objetivos estratégicos, como subir a la categoría de políticas de componentes instrumentales, llamados ‘pilares’, que permitirían alcanzar los objetivos estratégicos dentro de los límites de tiempo y recursos previstos en esta política (Rivera, 2011, p. 7).

La PISDP partió del objetivo nacional de seguridad y defensa y desarrolló un propósito superior para el sector y todas sus entidades. Los objetivos sectoriales surgieron de ese propósito y se obtuvieron mediante unos pilares indispensables para el logro de las metas que se había trazado el sector. Así mismo, se definieron unos principios que debían guiar el actuar de todas las organizaciones y miembros que conformaban el sector. A continuación, se detalla la alineación estratégica sectorial (Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, 2010-2014, pp. 29-36).

Objetivo Nacional

Alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional.

Propósito Superior

Contribuir a la gobernabilidad democrática, la prosperidad colectiva y la erradicación de la violencia, mediante el ejercicio de la seguridad y la defensa, la aplicación adecuada y focalizada de la fuerza y el desarrollo de capacidades mínimas disuasivas.

Objetivos y estrategias sectoriales

- Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos.
- Desarticular los GAML y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación.
- Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana.
- Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable.
- Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes.
- Fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional.

Al igual que la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD), y posterior Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD), la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) guardó relación con varios de los ODS contemplados en la Agenda 2030, en lo que hacía referencia a garantizar la prosperidad y el progreso nacional, mediante condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana y la contribución en la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes entre otros.

Guía de Planeamiento Estratégico del Sector Defensa (2011 - 2014)

A partir del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Ministerio de Defensa Nacional creó y presentó la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP), que se constituyó en el marco estratégico

para el sector defensa. Es así que el Ministerio de Defensa Nacional elaboró la Guía de Planeamiento Estratégico (2011-2014) como una herramienta metodológica en la que se buscaba asegurar la consecución de las metas trazadas por el sector en la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP). Esta Guía apoyaba la alineación estratégica sectorial y emitía directrices de seguimiento para los próximos años. Así mismo, sentaba las bases para el desarrollo de la agenda del futuro del sector, lo cual permitiría una verdadera modernización del sector.

Esta guía tuvo como propósito poner en la agenda sectorial dos temas de la mayor importancia. Por un lado, la necesidad de empezar a planear por capacidades. Como concepto de planeación estratégica, esto implicaba un cambio fundamental en la manera de pensar en el sector y, valga la redundancia, en la manera de planear. Por el otro, introducir el concepto de largo plazo en la planeación sectorial. A fin de lograr la capacidad de pensar a largo plazo, de proyectar la estructura de fuerza hacia 20 o 30 años y tomar decisiones que pudieran tener trascendencia y sostenibilidad hacia el futuro (Giha, 2011, p. 7).

Resultados y Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (2011 - 2012)

Los nuevos retos del escenario de seguridad en el país exigieron la revisión estratégica para proponer un nuevo esquema en las instituciones castrenses y, de esta forma, adelantar acciones ajustadas a las nuevas dinámicas de los grupos criminales. Revisión que condujo a las propias Fuerzas Militares y la Policía Nacional a definir en qué áreas era necesario persistir y en cuáles se debía innovar para lograr más y mejores resultados. Los ajustes y el diseño del Plan de Guerra “Espada de Honor” y del Plan Integral Policial para la Seguridad del Ciudadano “Corazón Verde” comenzaron a dar sus primeros resultados con el firme propósito de lograr que los colombianos estuvieran y se sintieran más seguros y protegidos (Pinzón B. C., 2012, p. 10).

En este nuevo escenario nacional el sector defensa, a través de las Fuerzas Armadas, logró alcanzar objetivos en cumplimiento de la PISDP y demostró gran compromiso y responsabilidad en cada una

de las acciones a las que se enfrentaba para la defensa de la soberanía, la protección de la infraestructura crítica del país y en la atención de desastres naturales. Al igual que en la innovación en procura del desarrollo científico y tecnológico militar y en la participación cada vez más activa en escenarios regionales y mundiales que harán parte del futuro de las Fuerzas Armadas.

De esta forma, los resultados más significativos durante este periodo de gobierno se relacionan a continuación:

Confrontación con los grupos terroristas

El 4 de noviembre de 2011 en una operación conjunta en la que participó cada una de las Fuerzas Militares en coordinación con unidades de la Policía Nacional fue dado de baja Alfonso Cano, máximo cabecilla de las FARC. La Operación Odiseo, como se le denominó, marcó un hito histórico por tratarse de la primera vez que se llegaba al máximo cabecilla de esta organización (Memorias al Congreso 2011-2012, p. 36).

Nuevo concepto estratégico

El concepto estratégico 2012-2014 se articula con cinco componentes fundamentales alrededor de una consigna institucional “Ética, Disciplina e Innovación” (Memorias al Congreso 2011-2012, p. 16):

- Enfoque ofensivo.
- Enfoque defensivo.
- Postura disuasiva.
- Moral y bienestar.
- Fortalecimiento institucional.

Campana contra los grupos terroristas

El Ministro de Defensa Nacional junto con el Alto Mando Militar y Policial dieron la instrucción de realizar una profunda revisión a la estrategia contra el terrorismo y el crimen organizado. Como concepto innovador de esta estrategia, se resalta la concentración geográfica del esfuerzo que, precisamente, corresponde a las diez áreas base donde tanto las FARC como el ELN fueron forzadas a refugiarse y donde están generando la mayor parte de su actividad terrorista y subversiva (Memorias al Congreso 2011-2012, p. 19).

Fortalecimiento de la seguridad ciudadana

El Plan “Corazón Verde” es una iniciativa estratégica e integradora, con un enfoque corresponsable, focalizado y diferencial, que plantea un giro sustancial y significativo del quehacer policial e interinstitucional para garantizar la seguridad y tranquilidad, con respuestas y alternativas de solución a problemáticas en los diferentes niveles de gestión de la institución (Memorias al Congreso 2011-2012, p. 21).

Recursos para financiar la estrategia de seguridad y la defensa nacional

El Ministerio de Defensa, por medio de los recursos ordinarios del presupuesto nacional y de un paquete de recursos extraordinarios aprobado por el Congreso de la República, diseñó y ejecutó un plan de inversiones que busca dotar a la Fuerza Pública de los medios necesarios para el cumplimiento de los objetivos planteados en la estrategia de seguridad (Memorias al Congreso 2011-2012, p. 28).

Ofensiva en las operaciones para brindar mayor protección y seguridad

La presión militar y policial tuvo el propósito de llevar a las FARC y al ELN a un dilema estratégico de desarticulación o negociación en los términos del Estado y a las BACRIM a la desarticulación o sometimiento a la justicia (Memorias al Congreso 2011-2012, pp. 32-36).

Resultados y Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (2013 - 2014)

Durante ese año, se logró consolidar un nuevo escenario estratégico revertiendo las tendencias que en décadas anteriores se consideraban como riesgos y amenazas para la viabilidad de una nación moderna, justa y próspera. Esto requirió de un esfuerzo simultáneo, focalizado y conjunto de la Fuerza Pública. Las amenazas, que alguna vez fueron de impacto nacional, se convirtieron de carácter local, delimitado geográficamente y a favor de la seguridad urbana y rural (Pinzón B. J., 2014).

El actualizado plan “Espada de Honor” guió nuestros esfuerzos militares y golpes contundentes de forma exitosa contra las organizaciones terroristas, afectando su capacidad de reorganización y ajuste al punto que los números de los integrantes de las organizaciones al margen de la ley son los más bajos

de la historia; su desmantelamiento es palpable y su capacidad militar la más reducida en las últimas décadas.

Igualmente, las actividades ilícitas que financian el terrorismo y las organizaciones criminales son atacadas de manera integral, con enfoques conjuntos e interagenciales que garantizan la eficacia y la eficiencia.

Por su parte, el Plan “Corazón Verde” logró cambiar las tendencias de indicadores como el homicidio y el hurto, consolidándose como la primera Política Integral de Seguridad Ciudadana con capacidad preventiva para analizar más de 4000 cuadrantes en tiempo real (Memorias al Congreso 2013-2014, p. 7).

La principal innovación y modificación al Plan de Guerra “Espada de Honor” consistió en priorizar la acción integral como un instrumento para fortalecer la confianza con la población civil y aislar al enemigo de sus fuentes de refugio. De igual forma, se amplió el espectro de definición del enemigo, dando una mayor relevancia al ELN y a las bandas criminales. Como consecuencia de la acción ofensiva de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, la capacidad de daño de los grupos armados ilegales se vio reducida, lo cual se pudo comprobar gracias a la concentración geográfica de sus acciones y a la baja afectación a la propia Fuerza Pública y a la población civil. Las FARC y el ELN dejaron de ser una amenaza contra la soberanía nacional y algunas de sus estructuras iniciaron un proceso de degradación hacia organizaciones criminales con presencia regional y baja incidencia nacional.

En cuanto al Plan Integral Policial para la Seguridad del Ciudadano “Corazón Verde” de la Policía Nacional, este continuó avanzando positivamente, dando un reconocimiento a la institución en tiempos en que la ciudadanía era más exigente en materia de seguridad. Mediante el desarrollo de sus 16 estrategias, se obtuvieron importantes logros en la seguridad del país y se recuperó la confianza de la población (Memorias al Congreso 2013-2014, pp. 12-13).

Así mismo, en trabajo mancomunado entre el Ministerio de Defensa Nacional y la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial,

por medio del Decreto 2332 de 22 de octubre de 2013, se amplió la Política Nacional de Consolidación Territorial de 58 a 141 municipios. Adicionalmente, y a través del:

Decreto 1894 del 4 de septiembre de 2013, se creó el Sistema Nacional de Coordinación y Seguimiento para la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCT), como una instancia de planeación, articulación, coordinación, seguimiento y evaluación de la PNCT y su impacto en las zonas focalizadas (Memorias al Congreso 2013-2014, p. 27).

En lo referente al objetivo estratégico de la PISDP, a través del cual se buscaba la desarticulación de los grupos armados al margen de la ley (GAML), para crear las condiciones de seguridad que contribuyeran a alcanzar la consolidación territorial, la Dirección de Políticas y Consolidación de la Seguridad (DPCS) realizó un importante esfuerzo en apoyar el fortalecimiento de la acción integral y la cooperación internacional en este ámbito (Memorias al Congreso 2013-2014, p. 29).

La Dirección de Seguridad Pública y de Infraestructura articuló las relaciones entre el sector defensa y los diferentes sectores de la economía nacional. Para tal efecto, se diseñó un mecanismo de coordinación a fin de proteger la infraestructura crítica que permitió canalizar las necesidades y requerimientos de seguridad que promovía la integración entre las empresas y el sector defensa para establecer el flujo de información entre las autoridades, la Fuerza Pública y las empresas. Esos canales generaron una atención oportuna para la prevención de las diferentes afectaciones a las empresas (Memorias al Congreso 2013-2014, p. 36).

Finalmente, el Ministerio de Defensa Nacional estableció la gestión del riesgo y la atención efectiva y oportuna a desastres naturales y catástrofes como uno de los objetivos estratégicos de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad 2010-2014.

A raíz de la promulgación de la Ley 1523 de abril de 2012, mediante la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres estableciendo el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), el sector defensa elaboró y adoptó, mediante la Resolución

10043 de diciembre de 2013, la Política Sectorial en Gestión de Riesgo de Desastres, que buscaba apoyar efectivamente al sistema nacional en los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, así como en el manejo de desastres a través de la coordinación con cada uno de los niveles de gobierno y aplicando lo definido en los componentes del sistema (Memorias al Congreso 2013-2014, p. 39).

Periodo de Gobierno (2014 - 2018)

En este segundo periodo del Gobierno del presidente Juan Manuel Santos, la prioridad fue el proceso de paz con el grupo narcoterrorista de las FARC, para lo cual el sector defensa formuló la “Política de Defensa y Seguridad: Todos por un Nuevo País”. A través de ella, se emitieron políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del sector que garantizaran un desarrollo coherente, continuo y estratégico de los temas medulares de la agenda de defensa y seguridad del país. Toda vez que el Gobierno consideró que las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, mediante sus logros, construyeron los cimientos para un ambiente propicio de paz como resultado de su victoria; de la cual se derivaron múltiples beneficios para todos los colombianos.

Política de Defensa y Seguridad: Todos por un Nuevo País

La “Política de Defensa y Seguridad: Todos por un Nuevo País” recogió la visión del sector frente a los diferentes desafíos que se enfrentarían en el posacuerdo y en los ámbitos de la construcción de la paz, la defensa nacional, la seguridad ciudadana, la seguridad pública, la lucha contra el crimen organizado, el medioambiente, la atención de desastres naturales, las relaciones internacionales y la transformación del sector a corto y mediano plazo (Política de Defensa y Seguridad: Todos por un Nuevo País, 2015-2018).

A partir de este objetivo, se establecieron nueve objetivos estratégicos:

- Contribuir con las capacidades de la Fuerza Pública a la terminación del conflicto y la construcción de la paz.

- Garantizar mayores y mejores niveles de seguridad ciudadana fortaleciendo las relaciones del ciudadano con el policía.
- Contribuir a la modernización de la sociedad rural vinculando al sector defensa a las intervenciones realizadas por el Gobierno nacional para el desarrollo.
- Combatir las nuevas y tempranas expresiones de crimen organizado que amenacen la seguridad y el funcionamiento transparente del Estado, usando todas las capacidades de la Fuerza Pública.
- Garantizar la soberanía e integridad del territorio nacional, protegiendo los intereses nacionales.
- Transformar y modernizar de forma continua el sector defensa, así como mejorar la educación, el bienestar, la moral y la seguridad jurídica, al igual que la gestión financiera, presupuestal y contractual de la Fuerza Pública.
- Fortalecer, mediante una mayor cooperación bilateral, triangular y multilateral con los países aliados y estratégicos, la proyección internacional del sector como partícipe de la política exterior establecida por el Gobierno.
- Poner a disposición del Estado colombiano las capacidades de la Fuerza Pública para mitigar los efectos del cambio climático, atender desastres naturales y proteger los ecosistemas.
- Poner al servicio del desarrollo nacional, comercial, industrial y agrícola las capacidades empresariales del sector defensa.

Así mismo, se crearon áreas misionales, entendidas como grandes agrupaciones de actividades que abarcaban responsabilidades en el sector y servían como marco de referencia común para las funciones estratégicas. Esta alineación permitió que las Fuerzas Armadas identificaran hipótesis unificadas sobre el futuro de la Fuerza Pública y las implicaciones tendenciales más relevantes en el entorno de la seguridad. La prospectiva y las áreas misionales, como elementos centrales de una nueva forma de planeamiento, dieron origen a la planeación por capacidades, como un proceso que encadena la visión estratégica de la organización, diseñando los elementos necesarios para el cumplimiento de la misión

y la entrega de estos para la materialización de los objetivos estratégicos (Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad, 2016-2018, p. 14).

Plan Estratégico Sector Defensa y Seguridad, Guía de Planeamiento Estratégico (2016-2018)

El Ministerio de Defensa Nacional, en continuidad a la dinámica anterior, realizó esfuerzos importantes de planeación estratégica en su gestión pública, bajo una perspectiva plurianual y participativa, a fin de que el quehacer de la Fuerza Pública respondiera a las necesidades del Gobierno nacional y de los ciudadanos.

Resultado de lo anterior, se elaboraron el Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad 2016–2018, bajo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018 “Todos por un Nuevo País”, la Política de Defensa y Seguridad “Todos por un Nuevo País” y el Documento Maestro de Transformación y Futuro de la Fuerza Pública al 2030. Todos estos, con el propósito de guiar la planeación estratégica del sector defensa y seguridad, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. De tal manera, que:

Al contar con un instrumento de esta naturaleza, como la Guía de Planeamiento Estratégico, permite no solo trazar un horizonte claro al cual se debe dirigir el sector defensa y seguridad en su actuar para los próximos años sino también definir cómo el sector responderá a las necesidades de los ciudadanos y a los diferentes riesgos que enfrenta, como lo son la seguridad pública, la minería ilegal, los ataques cibernéticos, la explotación ilegal de recursos naturales, el tráfico de personas, el microtráfico, la microextorsión, el contrabando, entre otros. Así mismo, le permitirá al ciudadano conocer cómo las Fuerzas Armadas seguirán contribuyendo, en cumplimiento de su deber, a la terminación del conflicto y la consolidación de la paz, garantizando el respeto a la soberanía, integridad territorial y defensa de los intereses nacionales, fortaleciendo la seguridad ciudadana al incentivar mejores relaciones del ciudadano con la policía, protegiendo los activos estratégicos de la nación y combatiendo los distintos Grupos Armados Organizados y Grupos Delincuenciales Organizados (Mariana Martínez Cuéllar, viceministra de Defensa para la Estrategia y Planeación, Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad, 2016-2018).

Resultado de este planeamiento estratégico, se definieron ocho áreas misionales para el sector defensa y seguridad, a fin de materializar el logro de los objetivos estratégicos nacionales:

- Convivencia y seguridad ciudadana, acciones encaminadas a garantizar los derechos, libertades, desarrollo social y proyección humana, con esfuerzos coordinados con las autoridades político-administrativas, que satisfagan las necesidades de los habitantes.
- Seguridad pública, acciones encaminadas a asegurar el actuar de la Fuerza Pública en todo el territorio nacional para neutralizar y desarticular los actores ilegales y sus manifestaciones conexas organizadas nacionales y transnacionales que atenten contra los intereses nacionales.
- Defensa nacional, acciones encaminadas a proteger la soberanía y la integridad territorial en los dominios terrestre, marítima, fluvial, aérea, espacial y ciberespacial frente a cualquier tipo de agresión sea interna o externa, convencional o no convencional.
- Gestión del riesgo de desastres, acciones para contribuir a la prevención, atención y mitigación del riesgo de desastres a nivel nacional en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD).
- Cooperación internacional, acciones para fortalecer alianzas estratégicas que permitan dar una respuesta integral a las amenazas comunes de los Estados, a través del intercambio de bienes, conocimientos, tecnologías y mejores prácticas en materia de seguridad y defensa de forma sostenida y sustentable.
- Protección de los recursos naturales y del medioambiente, acciones para prestar apoyo a las autoridades ambientales, a los entes territoriales y a la comunidad, en la defensa y protección del medioambiente y los recursos naturales renovables y no renovables, en las funciones y acciones de control y vigilancia previstas por la ley.
- Contribución al desarrollo del país, acciones en campos como el transporte, la construcción, las telecomunicaciones y la tecnología

e innovación, que permitan promover el papel de la Fuerza Pública en el desarrollo económico y social de la nación.

- Gestión, apoyo y desarrollo proyectivo, proveer funciones comunes de dirección, administración y gestión en el sector defensa y seguridad para el desarrollo de la infraestructura logística, desarrollo tecnológico, gestión del talento humano y potenciación del conocimiento, así como garantizar la legitimidad de las acciones de la Fuerza Pública.

Resultados y Logros de la “Política de Defensa y Seguridad: Todos por un Nuevo País” (2015 - 2016)

Con el propósito de garantizar el control territorial y mejorar los índices de seguridad ciudadana, a través de las Fuerzas Armadas, el sector defensa llevó a cabo ajustes organizacionales para facilitar la focalización de sus operaciones, siempre garantizando la protección de la población civil y el respeto de los derechos humanos.

En esta intención, se dio inicio a un proceso de transformación de la Fuerza Pública, tomando como referencia el ajuste a la estructura interoperable del Ejército Nacional, manteniendo su fortaleza, su poderío y su número de integrantes y sosteniendo las capacidades operacionales para enfrentar cualquier tipo de amenaza, interna o externa. De igual forma, se dirigieron esfuerzos para el fortalecimiento de la doctrina de operaciones conjuntas y coordinadas, lo que permitió a las Fuerzas continuar sus voluntades para combatir las amenazas tradicionales, como el narcotráfico y la extorsión, y al mismo tiempo otras recientes, como la minería ilegal, los delitos cibernéticos y la migración irregular.

Se destaca igualmente, la aprobación del nuevo Código de Policía y Convivencia, que contemplaba mejorar la relación policía-ciudadano y optimizar los niveles de seguridad en Colombia.

De esta forma, y con el objeto de guiar la planeación estratégica del sector defensa y Seguridad, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, se concretaron las áreas misionales mencionadas, como grandes agrupaciones de actividades que involucraban las responsabilidades del sector y servían como marco de referencia para las funciones estratégicas.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la seguridad es un concepto que trasciende del ámbito del sector defensa y seguridad, la Fuerza Pública continuó siendo relevante en áreas no tradicionales, como la cooperación internacional, la protección del ambiente, la gestión del riesgo y la contribución al desarrollo del país.

Otro logro significativo fue el relacionado con las revisiones estratégicas y de innovación a través del comité (CRe-i 5), que tuvo como objetivo primordial el diseño del Plan de Campaña de Estabilización y Consolidación de las Fuerzas Militares. Las principales características de este plan hacían referencia al enfoque sistémico, diferencial e integrado con el que eran abordados todos los temas que lo componían. Además, incorporaba diversos conceptos, como áreas de atención prioritaria, estabilización y consolidación, factores de inestabilidad, control institucional del territorio, acción unificada, liderazgo integrado y factores decisivos, entre otros, los cuales tenían un desarrollo conceptual amplio e importante (Memorias al Congreso 2015-2016, p. 20).

En lo que respecta al logro de los objetivos estratégicos para el sector defensa, asociados a la “Política de Defensa y Seguridad: Todos por un Nuevo País” y la contribución a la terminación del conflicto y la construcción y el mantenimiento de la paz, a través de las capacidades de la Fuerza Pública, algunos de los resultados más significativos fueron los siguientes:

Desmovilizados

Con respecto a las desmovilizaciones, de junio de 2015 a junio de 2016 se han desmovilizado 1021 personas (763 de las FARC, 250 del ELN y 8 disidencias). En la siguiente tabla se presenta la información de beneficiarios y resultados de la campaña de prevención al reclutamiento ilegal del Grupo de Atención Humanitaria a la Desmovilización (GAHD), del Ministerio de Defensa (Memorias al Congreso 2015-2016, p. 30).

Desminado

Para hacer frente al reto de limpiar las zonas contaminadas con artefactos explosivos improvisados y municiones sin explotar, en el periodo compren-

dido entre junio de 2015 y junio de 2016, se implementó una estrategia sectorial enfocada en el fortalecimiento de la capacidad nacional de desminado humanitario (Memorias al Congreso 2015-2016, p. 31).

Restitución de tierras

Dando cumplimiento a lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, se han realizado importantes esfuerzos por parte del Ministerio de Defensa Nacional y la Fuerza Pública con el objetivo de restituir jurídica y materialmente las tierras a las personas despojadas y desplazadas de sus territorios por efecto o con ocasión de la violencia. Atendiendo el principio de la coordinación armónica interinstitucional, el sector defensa participó en las tres etapas del proceso de restitución de tierras, lo que permitió que en el periodo comprendido entre junio de 2015 y junio de 2016 se profirieran 640 sentencias emitidas por parte de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, beneficiando a 1170 núcleos familiares y restituyendo de manera efectiva más de 91000 hectáreas. Sobre este último aspecto es conveniente señalar que desde la promulgación de la Ley 1448, 187013 hectáreas cuentan con orden de restitución (Memorias al Congreso 2015-2016, p. 32).

Derechos humanos

Con miras a continuar con la profesionalización de la Fuerza Pública, dentro de las actividades académicas extracurriculares en DD. HH. y DIH, se ha profundizado en temáticas como equidad de género y violencia sexual, reglas para el uso de la fuerza, prevención y protección a comunidades vulnerables, ley de víctimas, justicia transicional, operaciones de mantenimiento de paz, obligaciones del Estado frente a los sistemas internacionales de protección de los DD. HH., con el fin de que en todo tiempo y lugar la misión que cumple la Fuerza Pública se lleve a cabo con los más altos estándares de transparencia y prevenir cualquier hecho que no se ajuste a la ley.

Adicionalmente, en el marco de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se implementó la Mesa Técnica de Seguridad entre el Ministerio de Defensa Nacional y la sociedad civil, con el fin de promover y afianzar el rol de la mujer en escenarios de paz y seguridad y en procesos de toma de decisiones en el ámbito militar, logrando con ello posicionar y visibilizar el papel de la mujer en el cumplimiento de la misión constitucional de la Fuerza Pública (Memorias al Congreso 2015-2016, p. 33).

Víctimas

En cumplimiento de lo normado en la ley de víctimas y su Decreto 4800 de 2011, en el año 2015, con el concurso del Ministerio de Defensa Nacional, la Unidad de Víctimas suscribió un protocolo para el intercambio de la información con la Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército, para el fortalecimiento de una ruta de atención a las víctimas.

Adicionalmente, el Ministerio de Defensa Nacional ha promovido una estrategia de visibilización y posicionamiento de los miembros de la Fuerza Pública víctimas del conflicto armado en la agenda política del país, para lo cual, entre otras, expidió la Directiva 17 de 2015, institucionalizando en el sector el Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con los Miembros de la Fuerza Pública Víctimas del Conflicto Armado (Memorias al Congreso 2015-2016, p. 34).

Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas

El Ministerio de Defensa Nacional, en calidad de miembro de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD), impulsó la visibilización de los miembros de la Fuerza Pública víctimas de desaparición forzada, logrando su inclusión y la de sus familiares en el documento de recomendaciones para la creación de la “Unidad Nacional de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD)”, construido en el marco de los acuerdos de paz (Memorias al Congreso 2015-2016, p. 34).

Historia, memoria histórica y contexto

Se ha avanzado en el proceso de construcción de memoria histórica en el Sector, con el fin de aportar en la conceptualización, desarrollo y difusión de ejercicios y manifestaciones de la Memoria Histórica Militar, en los que se destaque el papel de la Fuerza Pública en la construcción de la paz.

El Comando General de las FF. MM., la Fuerza Pública y el Ministerio de Defensa Nacional han venido aunando esfuerzos que propicien e impulsen la construcción de una Memoria Histórica Institucional a través de conceptualizaciones, desarrollo y difusión de ejercicios de Memoria Histórica Militar; conservación y preservación del patrimonio documental, bibliográfico y museológico; identificación de contextos, entre otros (Memorias al Congreso 2015-2016, p. 36).

Seguridad jurídica

La seguridad de los miembros de la Fuerza Pública representa un factor fundamental para el cabal cumplimiento de la misión que la Constitución les ha encomendado, así como la protección efectiva de los colombianos. Bajo este principio, el Ministerio de Defensa Nacional se ha dado a la tarea de desarrollar e implementar medidas que les puedan brindar seguridad jurídica a los miembros de la Fuerza Pública (Memorias al Congreso 2015-2016, p. 38).

Justicia transicional

El trabajo mancomunado entre el Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública permitió que el 19 de diciembre de 2015 se firmara entre el Ministro del mencionado Ministerio y el Ministro de Justicia y del Derecho el acuerdo de Justicia Transicional aplicable para Agentes del Estado. El anterior es un logro muy importante para el sector porque busca proteger y fortalecer nuestra Fuerza Pública (Memorias al Congreso 2015-2016, p. 41).

Fortalecimiento jurídico en materia de DIH

Después de diversos trabajos realizados en coordinación con la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, se trabajó en la elaboración de la Directiva 0015 de 2016, expedida el pasado 22 de abril de 2016. En esta Directiva se plasmaron los parámetros objetivos del DIH, establecidos en los instrumentos internacionales y en la jurisprudencia nacional e internacional en la materia, para aplicarla. A través de este instrumento se pretende brindar mayor claridad en cuanto al uso de la fuerza correspondiente a la amenaza que enfrenta la Fuerza Pública (Memorias al Congreso 2015-2016, p. 42).

Aportes a la modernización y el desarrollo de la sociedad rural

El Ministerio de Defensa Nacional realizó inversiones en zonas del territorio nacional por 206.000 millones de pesos entre los años 2012 y 2016. Como parte de estas, los Ingenieros Militares ejecutaron macroproyectos de infraestructura, entre los que se destaca la construcción de pueblos indígenas, así como proyectos de reacción rápida que incluyen puentes, vías terciarias, polideportivos y proyectos de saneamiento básico, entre otros (Memorias al Congreso 2015-2016, p. 42).

Minería criminal

En los últimos años la minería criminal se convirtió en una importante fuente de financiación de las organizaciones armadas ilegales. Esta es una actividad que, entre otras consecuencias, genera un daño ambiental irreparable. En el periodo comprendido entre junio de 2015 y junio de 2016, se diseñó e implementó una estrategia conjunta, coordinada e interagencial contra esta actividad ilícita enfocada en optimizar las capacidades operacionales de las fuerzas y desarrollar mecanismos de coordinación en tres niveles:

1. Operativo: Policía Nacional-FF. MM.
2. De investigación criminal: MDN-FGN.
3. Interinstitucional: MDN-Presidencia-otras entidades responsables (Min-Minas, MinAmbiente, entidades territoriales, etc.) (Memorias al Congreso 2015-2016, p. 7).

Otros ambientes en los que la Fuerza Pública participó durante este periodo estuvieron relacionados con el cambio climático, los desastres naturales y los ecosistemas.

Ambiente

Atendiendo a su misionalidad y competencias legales, la Fuerza Pública continuó apoyando con seguridad las actividades que se ejecutan en el Sistema Nacional Ambiental (SINA), buscando asegurar la protección y conservación de los recursos naturales. También se viene trabajando en el plan de acción producto de la agenda ambiental interministerial, en el que se le ha dado prioridad al manejo de temas como el pacto intersectorial por la madera legal, la lucha contra los cultivos de uso ilícito, la lucha contra la minería ilegal y la coordinación de acciones interinstitucionales entre los Ministerios de Defensa Nacional y de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Memorias al Congreso 2015-2016, p. 117).

Gestión de riesgo de desastre

El sector defensa continúa jugando un rol preponderante en el apoyo del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en la atención de emergencias y desastres naturales. De igual manera, se implementó una directiva sectorial que permite canalizar la información sobre los apoyos que se prestan al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, así como la participación del

Ministerio en los comités, aunque, por ley, la coordinación es directa con las entidades adscritas al Ministerio de Defensa Nacional en los tres procesos que dan vida al Sistema (Memorias al Congreso 2015-2016, p. 118).

Resultados y Logros de la “Política de Defensa y Seguridad: Todos por un Nuevo País” (2016-2017)

Como parte de la dirección de la política y planeación estratégica del sector defensa y seguridad, el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y las demás entidades del sector formularon el Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad (2016-2018), ejercicio que permitió, por primera vez, la alineación entre los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País” (2014-2018), los objetivos de la Política del Sector Defensa y Seguridad “Todos por un Nuevo País” (2015-2018) y el Documento Maestro de Transformación y Futuro de la Fuerza Pública 2030 (Memorias al Congreso 2016-2017, p. 11).

El Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad (2016-2018) fue construido sobre ocho misiones generales: (i) Defensa nacional, (ii) seguridad ciudadana, (iii) seguridad pública, (iv) gestión del riesgo, (v) protección del medioambiente, (vi) contribución al desarrollo del país, (vii) cooperación internacional y (viii) gestión, apoyo y desarrollo proyectivo.

Al igual que en el periodo anterior, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional enfocaron sus esfuerzos en la valoración de diferentes amenazas, con el presupuesto asignado y mediante la aplicación de la metodología de planeación por capacidades, a fin contrarrestar los siguientes frentes:

Convivencia y seguridad ciudadana, seguridad pública y defensa nacional

No obstante estas prioridades, se invirtieron recursos significativos en el área de “Gestión, Apoyo y Desarrollo Proyectivo”, orientada al gasto de funcionamiento que no está asociado a una capacidad operacional militar o policial en áreas misionales subsidiarias para el sector defensa, en las siguientes áreas:

Gestión del riesgo de desastres

En la cual la Fuerza Pública participa en la prevención, atención y mitigación del riesgo de desastres a nivel nacional, utilizando las capacidades operacionales desarrolladas en el monitoreo de ocurrencia de amenazas, reducción de riesgos latentes, manejo de situaciones de emergencia, búsqueda y rescate, evacuación y transporte.

Protección del medioambiente y recursos naturales

El sector defensa y seguridad apoya a las autoridades ambientales, entes territoriales y a la comunidad por medio del uso de sus capacidades en la mitigación de la contaminación ambiental, protección del medioambiente y el control real y efectivo de fenómenos de explotación y tráfico de recursos naturales.

Contribución al desarrollo del país

El sector defensa y seguridad, con el fin de contribuir al desarrollo de las regiones, especialmente aquellas afectadas por el conflicto, continúa respaldando tareas de apoyo a la institucionalidad, como la ejecución de obras de infraestructura de la red vial y saneamiento ambiental, educación para el trabajo, promoción y prevención de la salud, empleo primario e inclusión y participación ciudadana, fortalecimiento del sistema de ciencia, tecnología e innovación, e integrar sus resultados con el sector privado y la academia.

Cooperación internacional

El sector defensa y seguridad desarrolla capacidades de exportación para contribuir a un mundo más seguro a través de alianzas estratégicas que permitan dar una respuesta integral a las amenazas comunes de los Estados. Adicionalmente, se busca que los miembros de la Fuerza Pública continúen participando en misiones internacionales con el fin de fortalecer los vínculos con fuerzas militares más modernas y profesionales.

Periodo de Gobierno (2018 - 2022)

El actual Gobierno del presidente Iván Duque Márquez presentó la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (PDSLEE) (2018-2022). En esta nueva política ha propuesto responder a las amenazas y a los desafíos de seguridad, con un nuevo enfoque multidimensional, a fin de fortalecer la legitimidad estatal, el régimen democrático, el respeto por los derechos humanos y la construcción de legalidad. Desde esta perspectiva, la política ha buscado preservar y potenciar los intereses nacionales ante actores foráneos, al tiempo que promover la cohesión de la sociedad colombiana.

Para ese propósito, el Gobierno nacional ha entendido que “se requiere una visión más amplia e integral para enfrentar con éxito los retos. No basta con el tradicional despliegue de los recursos de la fuerza legítima del Estado, si no se consigue una efectiva acción articulada, coordinada, interagencial y unificada de las instituciones y la ciudadanía” (Duque, 2018).

Ahora bien, en las diferentes prioridades de la Política de Defensa y Seguridad, se han establecido múltiples innovaciones con alcance estratégico; entre las más importantes, se han considerado el agua, la biodiversidad y el medioambiente como interés nacional principal y prevalente. Es así que, por primera vez, una política de esta naturaleza ha reconocido a tales recursos como activos estratégicos de la nación, en un contexto de escasez y de eventuales conflictos internacionales por su control. De esta forma, protegerlos se ha convertido en objetivo principal frente a los factores que depredan la riqueza hídrica y destruyen la naturaleza (Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (2018-2022), p. 5).

Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (2018 - 2022)

La actual Política de Defensa y Seguridad ha adoptado un enfoque multidimensional de la seguridad con una aproximación multisectorial e interagencial; para lo cual, y con el liderazgo de la Consejería Presidencial

de Seguridad Nacional, se ha reactivado el Consejo de Seguridad Nacional, como máximo órgano asesor del presidente de la República en esta materia, y se ha desarrollado la Estrategia de Seguridad Nacional, a través de un documento en el que se establecen los intereses y objetivos del Estado colombiano (Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (2018-2022), p. 19).

Esta nueva visión parte de reconocer que la defensa, la seguridad y la legalidad van de la mano y son interdependientes. Mientras la seguridad es condición indispensable para garantizar el orden jurídico, la legalidad y la vigencia de la ley son la mejor garantía para la convivencia pacífica y el ejercicio pleno de los derechos humanos, ambos objetivos de la seguridad.

Es así que, la legalidad, el emprendimiento y la equidad, pilares del Gobierno nacional, tienen como base la defensa y la seguridad, concebidas más allá del despliegue operacional de Fuerzas Militares y de Policía Nacional, es decir, una defensa y seguridad que implica la acción unificada del conjunto de las instituciones del Estado. Denegar los espacios a las organizaciones armadas ilegales solo puede ser posible con una transformación de la forma en que el Estado busca la desarticulación de dichas organizaciones en los territorios y en la que estos son abordados por el Gobierno y la Justicia.

Este documento de política se ha constituido en la hoja de ruta del sector defensa y ha sido dividido en seis capítulos (Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (2018-2022), p. 20):

- El primero presenta un contexto de las amenazas actuales que afectan al país.
- El segundo desarrolla la relación que existe entre la defensa, la seguridad y los pilares del Gobierno nacional de legalidad, emprendimiento y equidad.
- El tercero explica los ejes de la transformación estratégica.
- El cuarto explica los principios de esta política.
- El quinto y sexto capítulo presentan el propósito, los objetivos y las líneas estratégicas que harán posible su desarrollo.

Objetivo General

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 y el desarrollo económico y sirvan para construir una sociedad con equidad y reconocimiento pleno de los derechos humanos (Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (2018-2022), p. 44).

Objetivos Estratégicos

- Garantizar la soberanía, la independencia y la integridad territorial.
- Proteger a la población y contribuir a su bienestar.
- Lograr el control institucional del territorio.
- Preservar y defender el agua, la biodiversidad y los recursos naturales, como activos estratégicos de la nación e intereses nacionales.
- Consolidar la seguridad para la legalidad y contribuir al emprendimiento y el logro de la equidad.
- Innovar, transformar y fortalecer el sector defensa y seguridad.
- Garantizar la protección, profesionalización y bienestar de los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y sus familias.

Los resultados o logros de esta última política han sido consignados en el informe de mayo de 2019 del Ministerio de Defensa Nacional, Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales, elaborado por la Dirección de Estudios Estratégicos (Grupo de Información Estadística) en el que se han registrado los análisis sobre los siguientes aspectos: Delitos contra la vida y la integridad personal, delitos contra la libertad individual y otras garantías constitucionales, delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, delitos contra el patrimonio económico, delitos contra la familia, delitos contra los recursos naturales y el

medioambiente, delitos contra la seguridad pública, avances en la lucha contra el problema mundial de las drogas, resultados operacionales de la Fuerza Pública, otras variables relacionadas con la seguridad y la gestión del riesgo de desastres. No obstante, los resultados consignados presentan una información preliminar sujeta a variación (Logros de la política de defensa y seguridad, 2019).

Conclusiones

Con base en los elementos analizados en páginas precedentes, se consolidan las siguientes consideraciones finales:

La primera de ellas es reconocer que el Estado colombiano, al igual que la mayoría de Estados nación del mundo, se ha comprometido con el interés nacional del desarrollo, incluso desde antes de que se institucionalizaran los acuerdos de los objetivos del desarrollo del milenio (ODM). A pesar de sus dinámicas de violencia connaturales, el país se ha consolidado sobre la base de un sistema político democrático, cada vez más incluyente, y ha intentado generar las bases institucionales para ofrecer capacidad de desarrollo (en un sentido liberal económico, político, social y humano) a cada uno de los ciudadanos que lo conforman.

En segunda medida, y como resultado de esas dos fuerzas encontradas, es decir, la de los deseos de actores armados ilegales de imponer la ilegalidad, el crimen, el terrorismo y la subversión, y, por otra parte, la institucionalidad del Estado intentando recuperar dichos espacios de gobernabilidad, dejan como resultado el reconocimiento de una gran labor desarrollada por las Fuerzas Armadas del país.

Es evidente que el interés del Estado es la recuperación geopolítica y humana de todo el territorio nacional y llevar el desarrollo a las regiones con el apoyo de las FF. MM., las cuales por excelencia cumplen con esta tarea en los territorios donde los ciudadanos se encuentran amenazados por actores armados. Ahora bien, la capacidad de defensa y seguridad del Estado ha tenido un triple enfoque: primero, ser la contención de

la violencia y la amenaza interna; segundo, ser la única institución que representa al Estado colombiano frente a la población; y tercero, en materia de desarrollo, las Fuerzas Militares han aportado iniciativas y estrategias frente a este propósito.

Es claro también que, en países como Colombia, el desarrollo ha sido una urgencia perenne. Por esto, los ODM y los ODS vienen a configurarse como lineamientos que aportan a la labor ya desarrollada, además de brindar una estructura global para aunar esfuerzos con otros Estados. Esto es muy importante para que el país encuentre espacios para la cooperación regional y global con otros actores que se encuentran en la misma dinámica del desarrollo.

En armonía con lo anterior, y en ausencia de una Ley de Defensa y Seguridad Nacional o Libro Blanco, en las últimas décadas, el Estado colombiano ha orientado políticas en esta materia consecuentes con las condiciones locales, nacionales, regionales y mundiales, a través de políticas gubernamentales soportadas en esfuerzos de análisis y proyección estratégica, con el propósito de lograr una mayor eficiencia en la gestión institucional del sector defensa, a la vez que mejorar la profesionalización de la Fuerza Pública, para alcanzar mayores y más efectivos resultados frente a la diversidad de amenazas tradicionales y emergentes, con base en la dinámica constante del contexto complejo que afronta el Estado colombiano.

En este mismo sentido, el conflicto interno, junto con otros factores de inestabilidad, obligaron al Estado a diseñar e implementar políticas gubernamentales efectivas con alcance interinstitucional y demás sectores de la sociedad colombiana, para el fortalecimiento de la Seguridad y la Defensa Nacional, con el apoyo de Gobiernos extranjeros y de otras agencias de cooperación internacional. Es así como en los últimos veinte años, se han emitido lineamientos a través de políticas de gobierno, como la Política para la Defensa y la Seguridad Democrática (PDSD, 2002-2006), que tuvo como propósito inicial dar continuidad al conocido “Plan Colombia” y así encaminar el poder del Estado hacia un nuevo esfuerzo para recuperar su control y el del territorio nacional, bajo el entendido de que una verdadera seguridad no depende solo de la

capacidad de la Fuerza Pública, sino también de la capacidad del poder judicial que garantice una administración pronta y cumplida de justicia, mediante una legislación que reconozca la seguridad como el bien común por excelencia de toda la sociedad.

Los logros alcanzados en la política anterior no fueron suficientes por la persistencia de los desafíos del nuevo contexto estratégico de amenazas, razón por la cual fue necesario replantearla en la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD, 2006-2010), que tuvo como fin generar una mayor confianza y apoyo de la sociedad como base de legitimidad, la protección a la población, la presencia permanente e indefinida de la Fuerza Pública en todos los rincones de la geografía nacional, concibiendo la seguridad como generadora de rentabilidad social, la flexibilidad y adaptabilidad a la dinámica de la guerra y la acción coordinada con todas las entidades del Estado.

Un nuevo Gobierno consideró importante dar continuidad a las políticas anteriores; no obstante, implementó la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP, 2011-2014) soportada en factores determinantes, como la prosperidad, la consolidación de la seguridad y la derrota de los grupos armados al margen de la ley, la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, la mejora sustancial de la seguridad ciudadana, la defensa nacional y la modernización del sector defensa y seguridad.

Ese mismo Gobierno dio prioridad a un proceso de paz con el grupo narcoterrorista de las FARC, para lo cual el sector defensa formuló la “Política de Defensa y Seguridad: Todos por un Nuevo País”, a través de ella se establecieron las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del sector que garantizarían un desarrollo coherente, continuo y estratégico de los temas medulares de la agenda de defensa y seguridad del país.

El Gobierno actual desarrolló la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (PDSLEE, 2018-2022), con el propósito de afrontar las amenazas y desafíos a la seguridad nacional, desde un enfoque multidimensional para lograr fortalecer la legitimidad estatal y el orden democrático, junto con el respeto por los

derechos humanos y la construcción de legalidad. Política que ha buscado preservar y potenciar los intereses nacionales ante actores foráneos, al tiempo que promover la cohesión de la sociedad colombiana.

Es claro que todas estas políticas en materia de seguridad y defensa nacional han sido concebidas bajo la óptica de la protección internacional, y siempre asociadas a los planes de desarrollo nacional con grandes esfuerzos nacionales y apoyos internacionales, a fin de alcanzar niveles apropiados de desarrollo, sostenibilidad y prosperidad. En todas estas políticas, la participación del sector defensa y la contribución de la Fuerza Pública han sido factores determinantes de éxito; toda vez, que todos los planes estratégicos militares y de policía siempre han estado concebidos bajo el ordenamiento constitucional, los intereses nacionales y el cumplimiento de los objetivos gubernamentales.

Finalmente, existen evidencias claras sobre la gran contribución del Estado colombiano, a través del sector defensa, y en especial mediante el rol de la Fuerza Pública, en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), acordados por la comunidad internacional en la Agenda 2030. Debido a que las Fuerzas Militares, de forma directa o indirecta, generan valiosos aportes al desarrollo, la productividad y la sostenibilidad del país, no solo con el quehacer en materia de seguridad y defensa nacional, sino por su gran incidencia en los diferentes planes y programas de gobierno encaminados a alcanzar las condiciones de seguridad, equidad y respeto por los derechos humanos de la población. Así mismo, en la protección del medioambiente y la preservación de los recursos naturales, por cuanto la dinámica del contexto estratégico obliga a replantear las formas y estrategias para enfrentar las amenazas y los desafíos a la seguridad nacional.

LA ACCIÓN UNIFICADA DEL ESTADO COLOMBIANO COMO ESTRATEGIA EN CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (AGENDA 2030)

Coronel FAC (RA) Fabio Baquero Valdés

Coronel EJC (RA) Óscar López Barreto

La acción unificada “no es una organización, por el contrario, es una ruta, un camino, un medio para obtener el control institucional del territorio para avanzar en su estabilización, logrando la convergencia de altos niveles de vida urbana y rural.

Para alcanzar una paz estable y duradera”

Libro Estructural CREI n.º 5, 2016.

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 plantea el tema de la acción unificada (AU) como una estrategia del Estado colombiano en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Para este propósito, se relacionan los antecedentes de la evolución de este concepto en las Fuerzas Militares (FF. MM.) de Colombia, con soporte en algunas definiciones de carácter doctrinario, con el fin de entender su aplicación y alcance en función de la seguridad, la defensa, el desarrollo y la sostenibilidad de la nación.

Acto seguido, se presenta un análisis comparativo entre los modelos de actuación del sector defensa y de las Fuerzas Armadas de España, Brasil y Chile, en cooperación con otros sectores del Estado, en cumplimiento de los intereses nacionales y en contribución a los ODS. Finalmente, se proponen líneas de actuación de las FF. MM. de Colombia en contribución a la AU del Estado, como un esfuerzo interinstitucional y en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Antecedentes de la Acción Unificada en las FF. MM. de Colombia y su Contribución en el Cumplimiento de los ODS en la Agenda 2030

El concepto de la acción unificada (AU) no ha sido concebido de forma apropiada por las autoridades y entidades responsables del logro de los fines del Estado, como en la protección de los intereses nacio-

nales; además, existen factores que impiden el logro de este objetivo de Estado, como la rivalidad institucional y la actuación individual de funcionarios públicos responsables de la gestión gubernamental. Estas consideraciones generan la dispersión de esfuerzos y el desaprovechamiento de los escasos recursos del Estado, “mucho ruido, pero poca contundencia en el tiempo” (López, 2019). Comportamientos evidentes en las regiones más apartadas del país, en las cuales no se logra percibir la acción del Estado, por el contrario, se aprecia más como un esfuerzo pasajero.

Por lo anterior, y con el propósito de ofrecer mayor claridad sobre el concepto de la acción unificada, es procedente referir la doctrina conjunta de las Fuerzas Militares de Colombia, plasmada en el *Manual de Estado Mayor y Mando Conjunto para las Fuerzas Militares*, FF. MM. 3-26, Reservado, Primera Edición 2005, el cual presenta la siguiente definición:

Aunque el término acción unificada se relaciona principalmente con las acciones coordinadas de las Fuerzas Militares, el concepto también incluye actividades con organizaciones o entidades del Estado no militares para alcanzar objetivos comunes.

Los comandantes de fuerza conjunta sincronizan e integran las acciones de fuerzas terrestres, aéreas, marítimas y de operaciones especiales para alcanzar los objetivos a través de campañas conjuntas e integradas para aumentar su efectividad. Las cuales deben estar sincronizadas e integradas en el tiempo, espacio y propósito con las acciones de las otras fuerzas y organizaciones no militares (Comando General de las Fuerzas Militares, FF. MM. 3-26, 2005, p. 10).

Lo anterior da a entender que la acción unificada es una responsabilidad exclusiva de las Fuerzas Militares, motivo por el cual a continuación se relacionan algunos antecedentes sobre la evolución de este concepto en las FF. MM. de Colombia, que permiten ampliar este concepto con una visión de Estado. De esta forma, y con ocasión del Comité de Revisión Estratégica e Innovación n.º5 (CREI-5, 2016), desarrollado a través de mesas de trabajo, se analizaron temas relacionados con la acción unificada (AU) y la acción integral (AI), con el propósito de replantear e

impulsar estos conceptos y determinar cómo contribuye la actuación de las Fuerzas Militares en la solución de problemas existentes en diferentes regiones del territorio nacional (CREI-5, 2016).

En las mesas de trabajo, y bajo la dirección del coronel de la reserva activa del Ejército Nacional Óscar Orlando López Barreto y del Capitán de Navío Germán Collazos Guzmán de la Armada Nacional de Colombia, se llevó a cabo un proceso de investigación y análisis que permitió dar claridad a la aplicación y al alcance de estos conceptos, toda vez que involucran las relaciones civiles y militares, los asuntos civiles y la cooperación civil militar. Este proceso estuvo bajo el liderazgo del mayor general Juan Carlos Salazar, Director de la Escuela Superior de Guerra, quien tuvo la responsabilidad de dirigir el CREI-5; ejercicio de análisis estratégico catalogado como una de las mejores prácticas, puesto que sus resultados fueron incorporados en el Plan de Guerra denominado “Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación: Victoria”.

Otro aspecto que se consideró en esta actividad fue el proceso de reestructuración y transformación de las Fuerzas Militares, lo que facilitó la construcción de una visión más amplia y compartida de país, debido a que se incluyó el aporte de instituciones y organizaciones con las que interactúan las FF. MM., lo cual facilitó la elaboración de planes y programas liderados por el Gobierno nacional para todas las regiones del país.

Este ejercicio de análisis estratégico se limitó a las zonas más afectadas del país, por la acción propia del conflicto interno y las condiciones de inestabilidad e inseguridad, e incluyó el estudio de las amenazas y su evolución, a fin de plantear una acción más eficaz e integral en busca de soluciones que generaran acercamientos y espacios adecuados para el desarrollo de programas y proyectos de acción social a nivel nacional. Lo anterior, con el objetivo de que estas iniciativas contaran siempre con la contribución de las Fuerzas Militares en los esfuerzos de estabilidad con el concurso de instituciones gubernamentales que generaran resultados más efectivos.

Adicionalmente, se analizaron planteamientos de organizaciones no gubernamentales (ONG) con diversas orientaciones políticas e ideológicas, que en su mayoría cuestionaban la eficacia y la transparencia de las

instituciones del Estado para la solución de problemáticas sociales críticas que afectaban a la población en condiciones de vulnerabilidad. Estas organizaciones pretendían demostrar la ineficiencia del Estado para lograr las metas propuestas, destacando aspectos negativos únicamente, mediante pronunciamientos con énfasis solo en las buenas intenciones de los Gobiernos de turno, pero con soluciones ineficaces. Así, intentaban resaltar y demostrar la falta de gobernabilidad en algunas regiones del país.

Esta situación condujo al replanteamiento del concepto de la AU en el Estado colombiano, con el propósito de revisar su verdadero alcance, campo de aplicación, desarrollo e implementación en toda la estructura institucional de forma que tuviera mayor fortaleza, permanencia y sostenibilidad en el tiempo. Sin embargo, persisten obstáculos, como la dispersión de esfuerzos y el protagonismo de funcionarios que no interpretan su verdadera dimensión, lo cual dificulta su logro; en particular, en las áreas de atención prioritaria del país que continúan a merced de la acción de actores generadores de inestabilidad. Lo anterior hace que se convierta en caldo de cultivo de modelos populistas que aprovechan las necesidades insatisfechas para conseguir adeptos.

En este sentido, lo que se plantea es una articulación adecuada entre el Gobierno nacional y otras instituciones del Estado, en un esfuerzo integral con organizaciones y entidades no gubernamentales nacionales e internacionales. Esto cuenta con la participación del sector privado, la sociedad civil organizada y las Fuerzas Armadas, mediante una orientación integral para alcanzar la unidad de esfuerzo requerida, en la estabilización y consolidación del territorio nacional.

Resultado de lo anterior, el Comité de Revisión Estratégica e Innovación n.º 5 (CREI-5) definió la acción unificada como:

La sincronización, coordinación, integración y armonización de las actividades entre los sectores del Gobierno (político, militar, policial, social, económico y judicial en los niveles nacional, regional, departamental y municipal), el sector privado, la sociedad civil, la cooperación internacional, los organismos de control y las formas de participación comunitaria para lograr la “unidad de esfuerzo” (Libro Estructural CREI-5, 2016).

Con base en lo anterior, es posible enfrentar a múltiples actores e influir positivamente en todos los factores que generen inestabilidad, bajo el entendido de que la acción unificada “no es una organización, por el contrario, es una forma, un camino o un medio para obtener el control institucional del territorio para avanzar en su estabilización, logrando la convergencia de altos niveles de vida urbana y rural. Para finalmente alcanzar una paz estable y duradera” (Libro Estructural del CREI-5, 2016).

En el CREI-5 se concluyó que el propósito general de la AU giraba alrededor de “un nodo de articulación institucional” que cumplía actividades fundamentales y decisivas, como sincronización y coordinación, integración de capacidades, diagnóstico, solución y seguimiento, priorización de esfuerzos y recursos, desarrollo de visión compartida, cooperación y control (Libro Estructural CREI-5, 2016).

Así las cosas, es factible deducir que la Fuerza Pública es parte fundamental en el logro de la acción unificada del Estado; no obstante, esta requiere grandes esfuerzos de coordinación para que las tareas de control institucional del territorio, en las que las Fuerzas Armadas contribuyen, sean posibles.

Otro antecedente considerado está relacionado con el proceso de actualización de la doctrina en el Ejército Nacional, por cuanto la generación y proyección de la doctrina Damasco invita a analizar múltiples escenarios doctrinales de las Fuerzas Armadas a nivel mundial; ejercicio que permite interpretar la visión e intención del mando en una alineación con la doctrina OTAN, a fin de incorporar conceptos de interoperabilidad mediante una jerarquía doctrinal de proyección de la Fuerza.

Este proceso contó con el apoyo del Ejército de Estados Unidos, aliado principal; de este modo, delegados expertos de la Dirección de Doctrina del Centro de Armas Combinadas (CADD, por su sigla en inglés), del Comando de Entrenamiento y Doctrina del Ejército de EE. UU. (TRADOC, por su sigla en inglés), junto con diversos expertos del Ejército Nacional de Colombia, construyeron el árbol doctrinal que contiene los manuales en los que hoy se encuentran conceptos como el de la acción unificada.

Para lo anterior, fue necesario revisar diferentes textos de doctrina de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, como la JP 3-0, *Operaciones conjuntas*, y la ADP 3-0, *Operaciones*, documentos en los que el concepto de lo interinstitucional toma protagonismo. Así mismo, se estudió la JP 1-0, *Doctrina para las Fuerzas Armadas de Estados Unidos*, y se identificó como “el éxito de una operación de estabilización y consolidación en muchas ocasiones depende de la implementación del concepto de acción unificada”.

Adicionalmente, en la JP 2-0, *Inteligencia conjunta*, se pudo evidenciar la relación de las operaciones de inteligencia con los servicios nacionales de inteligencia, organizaciones que contribuyen en los esfuerzos de acción unificada; acciones indispensables para garantizar la protección de los sistemas de seguridad nacional, en todos los departamentos y agencias del Gobierno de Estados Unidos.

Este concepto también se pudo observar en la JP 3-07, *Estabilidad*, y en la ADP 3-07, *Estabilidad*, publicaciones que enfatizan la importancia de la unidad de esfuerzo en el contexto de la acción unificada:

La acción unificada es la sincronización, coordinación y/o integración de las actividades de las entidades gubernamentales y no gubernamentales con las operaciones militares para lograr la unidad de esfuerzo (JP 1-0). La unidad de esfuerzo es la coordinación y cooperación hacia objetivos comunes, aun si los participantes no son necesariamente parte del mismo comando u organización” además complementa su concepto cuando dice que “los equipos civiles - militares eficaces arrancan con el desarrollo de fines, metas y objetivos compartidos—una unidad de propósito—que conduzcan a una relación de confianza compartida y a que se haga posible una unidad de esfuerzo” (EE. UU., ADP 3-07).

De otra parte, el estudio de los procesos de cambio y evolución de conflictos en el mundo permite identificar la importancia del concepto de acción unificada, debido a la necesidad de sincronizar todos los instrumentos del poder nacional y del sistema internacional. Esta prioridad incluye acciones que involucran a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como la participación activa de las Fuerzas Armadas para alcanzar objetivos comunes. Por esta razón,

desde el contexto operacional, las Fuerzas Militares a nivel mundial suelen operar como parte de una fuerza conjunta, en un contexto multinacional e interinstitucional, en el cual el alcance y la naturaleza de las actividades de participación militar pueden variar de acuerdo con las relaciones estratégicas entre los países aliados.

Este compromiso interinstitucional incluye el desarrollo de operaciones de estabilización y diferentes tipos de misiones que mejoran las capacidades de cooperación para alcanzar el gran desafío de establecer la seguridad y estabilidad de un país dentro de un contexto bélico o por causas de un desastre natural (Libro Estructural CREI-5, 2016).

De igual manera, lo manifiesta el señor coronel del Ejército Nacional Pedro Javier Rojas Guevara, al referirse a la importancia y necesidad de las operaciones conjuntas, como actualmente se exige:

El Ejército se empeña en la acción unificada, operando dentro de un esfuerzo nacional mayor direccionado por el Ministerio de Defensa y el Comando General, e interactuando con fuerzas multinacionales y las agencias del Estado, y sobre todo incrementando la interlocución con la sociedad (Rojas, El Tiempo, 2016).

Ahora bien, a fin de entender cómo aplicar los esfuerzos para lograr la acción unificada, es necesario tener presente el concepto de acción integral (AI), que en muchas ocasiones es indispensable aplicar en desarrollo de las operaciones o en el acompañamiento de las mismas. Sin embargo, en algunas oportunidades, este concepto es aplicado o tenido en cuenta solo después de haber iniciado las operaciones, incluso con asignación de personal sin el perfil requerido para estas funciones específicas, lo que ocasiona errores de planeamiento y ejecución; por consiguiente, los expertos en acción integral solo terminan siendo tenidos en cuenta cuando se presentan incidentes en los cuales se requiere el conocimiento y la implementación de las tareas de AI, en apoyo de las operaciones.

Por supuesto que han sido inmensos los esfuerzos para implementar el concepto desde la primera transformación doctrinal, tomando las

lecciones aprendidas por el Batallón Colombia en la Guerra de Corea en 1950, concernientes al trabajo de cooperación civil militar, pasando por la implementación del Plan Nacional de Rehabilitación hasta la creación de centros de coordinación de acción integral y la activación de la Escuela de Relaciones Civiles y Militares (posteriormente Escuela de Operaciones Psicológicas, hoy Escuela de Misiones Internacionales y Acción Integral), unidad que guía misiones de sensibilización, cooperación civil militar, asuntos civiles y asuntos públicos para mejorar las relaciones civiles y militares y facilitar el trabajo interinstitucional para incidir en tareas operacionales ofensivas, defensivas, de estabilidad y de apoyo de la defensa a la autoridad civil (ADAC), indispensables en el logro de esfuerzos de estabilización y consolidación del Estado a nivel nacional, regional y local.

En resumen, para alcanzar la victoria frente a las nuevas amenazas, se requiere de la intervención integral del Estado. Toda vez que el éxito radica en el desarrollo de un trabajo armonioso, conjunto, coordinado e interinstitucional. La sinergia operacional, representada en el esfuerzo integrado entre la acción de inteligencia, las operaciones, la acción integral, las comunicaciones estratégicas y la aplicación de las normas legales, es una estrategia que permite generar un efecto eficaz de acción unificada que estimula la acción en toda la estructura del Estado para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Motivo por el cual la doctrina de AI y sus misiones de integración con la comunidad, a través de operaciones de apoyo a la información militar (OPAIM), se convierten en los pilares de una doctrina propia que muchos países quieren adoptar y cumplen la misión de acuerdo con la intención operacional del comandante.

Así, la acción integral es un camino para el logro de la acción unificada en muchas regiones del país y se convierte en una estrategia de Estado que permite no solo la participación de las Fuerzas Militares en un esfuerzo de contribución nacional, tal como se refleja en el espíritu de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); propuesta de las Naciones Unidas compartida por todas las naciones que, de forma solidaria, luchan contra las causas de un conflicto, las raíces de la inestabilidad y

los elementos estructurales de la inseguridad. Sobre la base de elementos objetivos capaces de ser medidos con una finalidad superior, el fin último de la ONU es la consecución de la paz mundial y la dignidad personal (Organización de las Naciones Unidas, 2015).

Modelos de actuación de las Fuerzas Armadas de España, Brasil y Chile con Sectores del Estado en Cumplimiento de los ODS en la Agenda 2030

En pocas palabras, la acción unificada (AU) es “la unidad de esfuerzo del Estado empleada de forma coordinada y en cooperación hacia objetivos comunes”. Este concepto de amplio alcance y aplicación permite enfrentar la gran dimensión de factores y actores que impiden la estabilización y la consolidación del territorio nacional. De este modo, y a fin de dar cuenta cómo a través de la AU es posible contribuir en el cumplimiento los Objetivos de Desarrollo Sostenible dispuestos en la Agenda 2030, se presentan diferentes modelos de actuación concebidos y aplicados en España, Brasil y Chile, con el concurso del sector defensa nacional y de las Fuerzas Armadas, para atender problemáticas similares mediante la aplicación de estrategias eficaces asociadas a los ODS.

Las Fuerzas Armadas de España en Cumplimiento de los ODS

Al igual que la mayoría de las naciones, España comparte de forma solidaria el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la Agenda 2030. En la consecución de la paz mundial y la dignidad personal, presenta un especial interés geopolítico mediante el estudio de sus desafíos más importantes de seguridad, en donde el empleo de las Fuerzas Armadas tiene un papel fundamental, tal y como se determina en la “Estrategia de Seguridad Nacional (2017), Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas (2017) y la PDC-01(A), Doctrina para el Empleo de las FAS” (García, 2018).

En este sentido, el entorno global de la seguridad y la naturaleza de los conflictos marcan la tendencia futura y comprometen su evolución

más probable con el objetivo de estimular a los sectores sociales comprometidos con causas específicas, bajo la premisa de la existencia de realidades tan incómodas como persistentes. Es así que en el concepto de empleo de las Fuerzas Armadas (CEFAS) de 2017 se considera lo siguiente como una de las tres realidades fundamentales que enmarcan este panorama estratégico:

Un mundo globalizado y un escenario estratégico crecientemente complejo, con un aumento de la actividad terrorista y del crimen organizado a escala mundial, el impacto de la migraciones masivas y tráfico ilegales de todo tipo, el cambio climático y otros factores que configuran un entorno de “incertidumbre operativa” y difuminan los límites entre paz y conflicto (CEFAS, 2017).

A su vez, determina que:

El desarrollo, la seguridad y los derechos humanos no solo son indispensables, sino que también se fortalecen recíprocamente [...] Así pues, no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos. Si no se promueven todas esas causas, ninguna de ellas podrá triunfar. En este nuevo milenio, la labor de las Naciones Unidas debe poner al mundo más cerca del día en que todas las personas sean libres para elegir el tipo de vida que quieren vivir, puedan acceder a los recursos que harán que esas opciones tengan sentido y tengan la seguridad que les permita disfrutarlas en paz (CEFAS, 2017, p. 6).

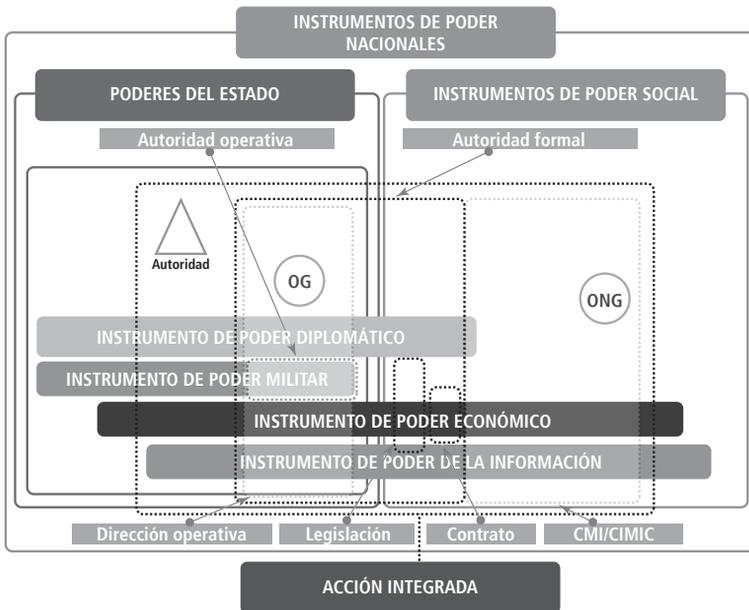
De otra parte, en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (ESN), se postula al Estado español como “un socio fiable presente en la defensa de las mejores causas, como son los derechos humanos, la legalidad internacional y el multilateralismo” (DSN, ESN 2017, p. 25); así mismo, define la política de cooperación al desarrollo como uno de sus ejes de actuación “para garantizar un entorno internacional estable y, con él, la seguridad y prosperidad de los españoles” (DSN, ESN 2017, p. 25).

En cuanto a la doctrina para el empleo de las FAS (en adelante: PDC), se relaciona en “el espectro de los conflictos” (EMAD, PDC-01A, p. 89) el grado de la violencia del entorno con el tipo de capacidades

y actividades a emplear, pasando desde las “actuaciones en tiempo de paz” (EMAD, PDC-01A, p. 93) —en las que destaca la colaboración con la autoridades civiles, las Fuerzas y los cuerpos de seguridad del Estado, la respuesta ante catástrofes y la cooperación regional para el fortalecimiento de la confianza; a través del “restablecimiento de la seguridad” (EMAD, PDC-01A, p. 92), cuya finalidad esencial es reducir el nivel de violencia que posibilite un desarrollo económico sostenible en el tiempo, por lo que “la participación de instrumentos de poder y agentes no militares puede llegar a ser muy relevante y las operaciones adoptar un acusado carácter multidisciplinar” (EMAD, PDC-01, p. 92)— hasta llegar al “combate generalizado”, cuando los Estados ven amenazados sus intereses vitales, lo que implica “el empeño de todas las capacidades e instrumentos del poder” (EMAD, PDC-01A, p. 91).

En el siguiente modelo se representa la integración de los instrumentos del poder nacional, en una acción sinérgica interinstitucional de capacidades del Estado español.

Figura 7-1. PDC. Capítulo 4. Acción Integrada



Fuente original: Estrategia de Seguridad Nacional de 2017.

Esta integración refleja su sentido más profundo, cuando se examina la visión del empleo de las Fuerzas Armadas. Toda vez que las operaciones están perdiendo el carácter puramente militar para integrar una línea de actuación con capacidades militares y civiles. Es así como la PDC plantea, en el empleo de las fuerzas en operaciones, el concepto de la “acción integrada”, que se define como:

El empleo, por una sola cadena de mando, de las capacidades militares y de otras aportadas por los instrumentos del poder del Estado, la sociedad, o de aliados, para alcanzar un objetivo compartido [...] [Así] se posibilita la unidad de esfuerzo de las capacidades militares con las actividades llevadas a cabo por otros departamentos ministeriales y, en general, por organismos públicos y privados, el sector empresarial, organizaciones no gubernamentales e internacionales, y por nuestros aliados bajo la dirección operativa de la autoridad que corresponda, militar o no (EMAD, PDC-01A, p. 96).

De igual manera, el Estado Mayor de la Defensa (EMAD), en sus objetivos y líneas de acción estratégicas, establece que las Fuerzas Armadas españolas definen en él, “qué deben hacer”, objetivos, además de los clásicos (“disuadir”, “defender y vigilar”, “desplegar” y “la integración eficaz del apoyo de las fuerzas militares a las autoridades civiles”); en el “cómo lo harán”, líneas de acción, mediante “disuasión militar”, “prevención militar”; “cooperación militar [...], en el marco de organizaciones internacionales [...], en el ámbito del concepto de seguridad cooperativa”; y la “respuesta militar, siempre gradual, proporcional y selectiva, que se materializa con operaciones militares tanto para la defensa militar del territorio como de estabilización y apoyo a la paz en el exterior, operaciones de intervención limitada, como es el caso de la evacuación de no residentes, así como operaciones de apoyo a autoridades civiles [en todo tipo de acciones en los ámbitos de la Seguridad Nacional] y de ayuda humanitaria” (EMAD, CEFAS 2017, p. 34).

Los postulados y lineamientos consignados en “la Estrategia de Seguridad Nacional (2017), Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas (2017) y la PDC-01(A), Doctrina para el Empleo de las FAS” guardan

relación con el Plan de Acción del Estado Español para la Implementación de la Agenda 2030, denominada “Hacia una estrategia española de desarrollo sostenible”. Lo que refleja el compromiso de la ciudadanía, los actores y las administraciones públicas con la Agenda 2030, como una política de Estado:

España está firmemente comprometida con la visión, espíritu y puesta en marcha de la Agenda, con la voluntad de convertir los ODS en una realidad, y así lo están mostrando la ciudadanía española, su sociedad civil, multitud de empresas, universidades, sindicatos. En sus respectivos ámbitos de actuación, en su diversidad de misiones, roles y competencias, todas han dado pasos firmes, ambiciosos y sostenidos para transformar sustancialmente sus estrategias y políticas a largo plazo, sus hábitos, para avanzar así hacia las metas de la Agenda, clave inequívoca del éxito que lo será por tanto colectivo (Gobierno de España, 2017, p. 11).

En la tabla 10-1 se aprecia la relación directa entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las acciones de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 (ESN), mediante la cual se demuestra el compromiso del Estado español en el cumplimiento de los ODS, siempre consciente de que estos objetivos pretenden ser mesurables y, a la vez, comprometer la acción de los Gobiernos en elementos tangibles que puedan ser valorados.

En este caso en particular, el cotejo de los ODS frente a las acciones de la ESN se relaciona en un análisis de tres grandes corrientes que incentivan el conflicto y la violencia como la “libertad para vivir sin miseria, libertad para vivir sin temor y libertad para vivir en dignidad” de una agenda para la paz (García, 2018).

Tabla 7-1. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN RELACIÓN
CON LAS ACCIONES DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2017

Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) Agenda 2030	Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (ESN)
<p>1) Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.</p> <p><i>Libertad para vivir sin miseria</i></p>	<p>Con relación a la pobreza, la ESN, en su concepción de la seguridad destaca «la dimensión humana y dentro de ella la protección frente a la enfermedad y la pobreza» focalizándolo sobre todo, por ser nuestro vecindario próximo, en el continente africano y sus elevados niveles de pobreza (DSN, ESN 2017, p. 36).</p>
<p>2) Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.</p> <p><i>Libertad para vivir sin miseria</i></p>	<p>Las hambrunas (ESASG, 2013) producidas por muy diversos factores son la causa, entre otras, de grandes movimientos migratorios (DTCGFMM, 2018). Esto es señalado como uno de los desafíos a la seguridad que ha adquirido mayor importancia, además de restar credibilidad a la solidaridad mundial.</p>
<p>3) Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.</p> <p><i>Libertad para vivir sin miseria</i></p>	<p>Las epidemias y pandemias se encuentran también entre los desafíos a la seguridad que aborda la ESN, haciendo hincapié en su trascendencia global, más allá de su posible carácter regional, poniendo como ejemplo el escenario Asia-Pacífico, origen de algunas de las más virulentas. Así, uno de los epígrafes del apartado desafíos, lo titula «epidemias y pandemias» (CIEEE - DTASP, 2018) y, en consecuencia, establece como uno de los objetivos y líneas de acción estratégica en el ámbito de la seguridad nacional, la «seguridad frente a pandemias y epidemias».</p>
<p>4) Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.</p> <p><i>Libertad para vivir sin temor</i></p>	<p>Sin duda, uno de los aspectos al que, tanto la ESN como la PDC dedican una atención especial. En la ESN, la «Cultura de Seguridad Nacional» aparece como uno de sus cinco objetivos generales. En la PDC, «la cultura de seguridad y defensa» (EMAD, PDC-01A, p. 43) reconoce «el encenamiento de los conflictos cuando coinciden divisiones culturales y religiosas que, además, estimulan la radicalización violenta» (EMAD, PDC-01A, p. 17), calificándola de instrumento de poder.</p>
<p>5) Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.</p> <p><i>Libertad para vivir en dignidad</i></p>	<p>Mientras en la ESN no aparece la igualdad de género, la PDC sí le dedica especial atención. Y así, cuando desarrolla el entorno del mando en las operaciones, lo incluye como condicionante del ejercicio del mando, junto con los del tipo legal, político, cultural y de comunicación social. De este modo, al ser una prioridad en las sociedades occidentales, obliga a «tener una especial sensibilidad [con la perspectiva de género] en el contexto de la operación» (EMAD, PDC, p. 173). Recientemente, el premio Nobel de la Paz 2018 se ha concedido al médico ginecólogo congoleño Denis Mukwege y a la ex esclava sexual y superviviente de la matanza de yazidíes por el Estado Islámico (IS), la iraquí, Nadia Murad. Se premia así la lucha contra la violencia sexual, como arma de guerra, y se reconoce la importancia para la paz de los derechos de la mujer.</p>

Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) Agenda 2030	Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (ESN)
	<p>Sin duda, uno de los grandes logros de la participación de España en el Consejo de Seguridad de la ONU, durante los años 2015 y 2016, se refiere al impulso a la agenda «mujeres, paz y seguridad». Se aprobó la resolución 2242 (2015), redactada junto con el Reino Unido y aprobada en nuestra presidencia; se consiguió incorporar las cuestiones de género en los asuntos geográfico y temático del Consejo de Seguridad; y se logró reforzar las unidades de género en las operaciones de mantenimiento de paz y los medios de la campaña contra la impunidad frente a la violencia sexual en los conflictos. Así, en la página web de las Naciones Unidas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP).</p>
<p>6) Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.</p> <p><i>Libertad para vivir sin miseria</i></p>	<p>El agua (CE/186 - el agua, 2107), como recurso básico, que en la mayoría de sus cuencas no reconoce fronteras, figura como uno de los temas de análisis sobre su centralidad en los conflictos del futuro, donde la competencia para el acceso a un recurso tan esencial pueda generar conflictos armados. En la ESN, aparece asociado a otro de sus desafíos, «los efectos derivados del cambio climático» (CE/193- ECRD, 2018). Aunque otras muchas causas, como la agricultura intensiva, los biocombustibles, la creciente urbanización, el aumento del nivel de vida, están provocando un uso intensivo de los cauces y acuíferos a una velocidad muy superior a su ciclo natural de reposición.</p>
<p>7) Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.</p> <p><i>Libertad para vivir en dignidad</i></p>	<p>Los ODS se concentran en los objetivos económicos y su elemento vertebral, la energía; dos factores claves para el desarrollo y la seguridad, así como para su íntimo entronque. En la ESN van de la mano, tanto cuando se analizan los desafíos, «la inestabilidad económica y la vulnerabilidad energética», como cuando se destacan los «intereses económicos y energéticos relevantes para España». También, en la materialización del riesgo y, fundamentalmente por medio de la amenaza híbrida que entre sus acciones comprende «elementos de presión económica» además de actos de sabotaje sobre las infraestructuras críticas, entre las que se encuentran, como no podía ser de otra forma, las energéticas, el sistema financiero y tributario, y otros sectores fundamentales para la economía, como el del transporte y las industrias químicas y nuclear. De este modo, la seguridad económica y la seguridad energética se consideran en la ESN como elementos esenciales de la seguridad nacional.</p>

CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR DEFENSA NACIONAL DE COLOMBIA AL CUMPLIMIENTO
DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (AGENDA 2030)

Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) Agenda 2030	Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (ESN)
<p>8) Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.</p> <p><i>Libertad para vivir en dignidad</i></p>	<p>La PDC enuncia los instrumentos de poder de una nación como el diplomático, el militar, el económico, el de la información y el social. Así, el instrumento económico sería «la capacidad de influir en la seguridad a través del comercio y el recurso financiero. El uso de incentivos económicos positivos o de medidas económicas negativa coadyuva a la resolución de conflictos condicionando la toma de decisiones. En determinadas circunstancias, se puede hacer uso de la fuerza militar para apoyar al instrumento económico, como es el caso de las operaciones de embargo». También, en este documento doctrinal, se insiste en la seguridad económica y energética como ámbitos de especial interés para la seguridad nacional. En este sentido, un hecho que destaca el CEFAS, dentro de la morfología de los conflictos armados, son las crisis económicas persistentes, además de ser una de las áreas del parámetro «multi-ámbito», que, junto con la «transregionalidad» y la «multi-función», caracterizan el espacio de batalla en el que actuarán las FAS.</p>
<p>9) Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.</p> <p><i>Libertad para vivir sin miseria</i></p>	<p>El entorno urbano es otra de las dimensiones que más afectan a la seguridad. Sin duda, el incremento de la población urbana en zonas de peligro medioambiental o antrópicos aparece en la ESN en el desafío de las «emergencias y catástrofes» (DT/ FIGEC, 2018) como un factor que lo potencia. Un segundo factor está ligado a la vulnerabilidad de la infraestructura económica y tecnológica. En este último sentido, el concepto de infraestructuras críticas ocupa un desarrollo especial al destacar su exposición a las amenazas y su impacto potencial.</p>
<p>10) Reducir la desigualdad en y entre los países.</p> <p><i>Libertad para vivir en dignidad</i></p>	<p>Ibídem, Naciones Unidas, <i>Un concepto más amplio de libertad</i>, p. 37</p>
<p>11) Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.</p> <p><i>Libertad para vivir sin miseria</i></p>	<p>Así, la ESN destaca su vulnerabilidad relacionándola con las amenazas del «terrorismo» (CE/196, Oriente Medio, 2018), la «amenazas y desafíos que se desarrollan en los espacios comunes globales» (CE/185-192, Ciberseguridad, 2017/2018), específicamente en el ciberespacio y el espacio aéreo y ultraterrestre, y le dedica un apartado específico en las «amenazas sobre las infraestructuras críticas» (DT/ Infraestructuras Críticas Transnacionales, 2015). También se menciona, en los desafíos, como «inestabilidad económica y financiera» (CE/187, Geoeconomía del siglo XXI, 2017) y «vulnerabilidad energética» (Colección, Energía y Geoestrategia, 2014-2018).</p>
<p>12) Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.</p> <p><i>Libertad para vivir en dignidad</i></p>	<p>El uso de incentivos económicos positivos o de medidas económicas negativas coadyuva a la resolución de conflictos condicionando la toma de decisiones. En determinadas circunstancias, se puede hacer uso de la fuerza militar para apoyar al instrumento económico, como es el caso de las operaciones de embargo».</p>

Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) Agenda 2030	Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (ESN)
<p>13) Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.</p> <p><i>Libertad para vivir sin temor</i></p>	<p>El medioambiente es otros de los grandes temas de los ODS. La ESN establece en este ámbito dos desafíos, por un lado, los «efectos derivados del cambio climático» (DSN, ESN, p. 77 Cuadernos de Estrategia, 150, 159 y 193, 2011-2013) con un objetivo y línea de acción estratégica, «preservación del medioambiente». Y, la respuesta ante el cada vez mayor número de catástrofes naturales y desastres humanitarios, estableciendo como uno de sus desafíos, las «emergencias y catástrofes» al que hemos hecho mención relacionados con otros ODS, definiendo también un objetivo y línea de acción específica. Tanto el CEFAS como la PDC identifican a la Unidad Militar de Emergencias (UME) como instrumento de primera intervención, identificando dentro de la respuesta militar las «operaciones de ayuda humanitaria y de respuesta ante catástrofes dentro y fuera de nuestras fronteras» (EMAD, CEFAS, p. 34.) Otro aspecto que destaca la PDC es el «desorden y [el] caos inherente a este tipo de situaciones» (EMAD, PDC, p. 86). Así, las Naciones Unidas destacan el medioambiente y la sostenibilidad como uno de los temas de su página web dedicada al mantenimiento de la paz.</p>
<p>14) Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.</p> <p><i>Libertad para vivir sin temor</i></p>	<p>Ibídem, DSN, ESN, p. 77</p>
<p>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.</p> <p><i>Libertad para vivir sin temor</i></p>	<p>Ibídem, DSN, ESN, p. 77</p>
<p>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.</p> <p><i>Libertad para vivir sin temor</i></p>	<p>Uno de los aspectos claves para romper el ciclo de violencia, como destaca el informe del Banco Mundial de 2011, <i>Conflicto, Seguridad y Desarrollo</i>, debe ser «fortalecer la legitimidad de las instituciones y la gobernanza para brindar a los ciudadanos seguridad, justicia y trabajo» (The World Bank, World Development Report, 2011).</p>

Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) Agenda 2030	Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (ESN)
	<p>La ESN, en el segundo párrafo de su primer capítulo, declara que «España es un Estado social y democrático de Derecho, dotado de un marco constitucional de derechos y libertades que tiene al ciudadano como eje central, y de unas instituciones que propugnan y protegen como valores superiores la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. En España se puede defender cualquier proyecto político, siempre que se haga en estricta observancia de la legalidad y con respeto de los derechos y libertades de todos sus ciudadanos» (DSN, ESN, pp. 22 y 23).</p> <p>También, la PDC establece que «la Política de Defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en esta se consagran...» (EMAD, PDC, p. 34), destacando la importancia de la institución militar que entre sus principios éticos «transmite a sus miembros los valores que la conforman y que le son consustanciales: el honor, la disciplina, la lealtad, la abnegación, el espíritu de sacrificio, el compañerismo, el amor al servicio, el valor, la laboriosidad y el afán de superación» (EMAD, PDC, p. 72). Además, el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales es una de las acciones tácticas destacadas dentro de la categoría fundamental de estabilización.</p>
<p>17) Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.</p> <p><i>Libertad para vivir en dignidad</i></p>	<p>Ver el Cuaderno de Estrategia 188, Seguridad global y Derechos Fundamentales.</p>

Es evidente que la seguridad nacional en España es concebida como una política de Estado, que compromete a todos los ciudadanos en una reflexión estratégica profunda, a fin de liderar los acontecimientos y anticipar los desafíos. “Solo así se podrá realizar un diagnóstico ajustado del entorno de seguridad, así como de las amenazas y desafíos que de él se derivan” (DSN, ESN, 2017).

No obstante, las líneas de actuación de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 y el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas 2017 plantean propósitos comunes con los ODS, los cuales, para lograr su cumplimiento, requieren un esfuerzo de acción integrada que involucre y comprometa a otras instituciones del Estado en acciones y estrategias a:

“La protección frente a la enfermedad y la pobreza”, “el control a los grandes movimientos migratorios”, “la seguridad frente a las pandemias y epidemias”, “los conflictos por divisiones culturales y religiosas”, “los efectos derivados del cambio climático y la protección medioambiente y del agua”, “la inestabilidad económica y la vulnerabilidad energética”, “las emergencias y catástrofes”, “operaciones de embargo” y “la legitimidad de las instituciones y la gobernanza para brindar a los ciudadanos seguridad, justicia y trabajo” (DSN, ESN, 2017).

Así mismo, la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 y el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas 2017 plantean líneas de actuación que involucran, de forma directa, al poder militar, en áreas afines con los ODS, como el fortalecimiento de la cultura de seguridad y defensa nacional en uno de los cinco objetivos generales de la PDC. De igual forma, en el entorno para el mando en las operaciones, se incluye como condicionante en el ejercicio del mando junto con los del tipo legal, político, cultural y de comunicación social.

Este aspecto obliga a tener una especial sensibilidad con la perspectiva de género, en el contexto de las operaciones. De igual forma, se considera prioridad reforzar las unidades de género en las operaciones de mantenimiento de paz y los medios de la campaña contra la impunidad frente a la violencia sexual. De otra parte, se incluye la protección del agua, al ser considerada como un recurso básico, que en la mayoría de sus cuencas no reconoce fronteras, motivo por el cual figura como uno de los temas de análisis sobre su centralidad en los conflictos del futuro, en donde la competencia para el acceso a este recurso tan esencial pueda generar conflictos armados.

Otro aspecto de actuación es la materialización del riesgo, fundamentalmente por medio de la amenaza híbrida, que entre las acciones comprende elementos de presión económica, además de actos de sabotaje sobre las infraestructuras críticas, entre las que se encuentran las energéticas, el sistema financiero y tributario y otros sectores fundamentales para la economía, como el transporte y la industria química y nuclear. De este modo, la seguridad económica y la seguridad energética se consideran en la ESN como elementos esenciales de la seguridad nacional.

La ESN también destaca la vulnerabilidad relacionada con las amenazas del terrorismo con origen en el Oriente Medio, las amenazas y los desafíos, que se desarrollan en los espacios comunes globales. En cuanto a la ciberseguridad, específicamente el ciberespacio y el espacio aéreo y ultraterrestre, se considera prioridad específica en las “amenazas sobre las infraestructuras críticas transnacionales” (CE/185-192, Ciberseguridad, 2017/2018).

En este sentido se puede concluir como la Estrategia de Seguridad Nacional 2017, el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas 2017 y la PDC-01(A) Doctrina para el empleo de las FAS, mediante sus políticas y líneas de actuación, contribuyen en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los que está comprometido el Estado español. No solo con las acciones de responsabilidad directa del poder militar; por el contrario, al considerarse que las operaciones de las Fuerzas Armadas están perdiendo el carácter puramente militar, lo cual permite integrar las capacidades militares y civiles. Es así como la doctrina plantea el empleo de las fuerzas en operaciones, bajo el concepto de la acción integrada.

Las Fuerzas Armadas de Brasil en Cumplimento de los ODS

En lo que concierne al Estado del Brasil, la Política Nacional de Defensa (PND) es el condicionante del más alto nivel de planeamiento de acciones destinadas a la defensa nacional, coordinadas por el Ministerio de Defensa. Su prioridad son las amenazas externas y establece objetivos y orientaciones para la preparación y el empleo de los sectores militar y civil en todas las esferas del poder nacional, en pro de la defensa nacional. La PND plantea un concepto de interés para todos los segmentos de la sociedad brasileña, basado en los fundamentos, objetivos y principios constitucionales; adicionalmente, se alinea con las aspiraciones nacionales y las orientaciones gubernamentales. En particular, en la política externa brasileña, se esboza una visión amplia y actual para la solución pacífica de las controversias, el fortalecimiento de la paz y de seguridad internacional, el refuerzo del multilateralismo e integración sudamericana (PND, 2012, p. 11).

Así, el concepto de seguridad en el Estado brasileño abarca los campos del poder político, militar, económico, psicosocial, científico, tecnológico, ambiental, entre otros. De igual forma, considera que para preservar la seguridad se requieren medidas de amplio espectro, lo que, adicional a la defensa externa, involucra:

La defensa civil, la seguridad pública y las políticas económica, social, educativa, científico-tecnológica, ambiental, de salud, industrial. Varias acciones, muchas de las cuales no implican ninguna actuación de las Fuerzas Armadas. Cabe considerar que la seguridad puede ser enfocada a partir del individuo, la social y del Estado, de lo que resultan definiciones con diferentes perspectivas (PND, 2012, p. 13).

En el ámbito internacional, la PND determina cómo la globalización ha caracterizado una interdependencia en ascenso de las naciones, producto de la revolución tecnológica, al igual que la expansión del comercio internacional y de flujos de capitales lo condujo hacia una parcela de la humanidad. De igual forma, considera que la creación de bloques económicos ha acentuado la competencia entre grupos de países, de tal forma que:

En ese proceso, las economías nacionales se volvieron más vulnerables a las crisis ocasionadas por la inestabilidad económica y financiera en todo el mundo. La exclusión de una parte significativa de la población mundial de los procesos de producción, consumo y acceso a la información constituye una situación que podría configurarse en conflicto (PND, 2012, p. 19).

Como consecuencia de su situación geopolítica, para Brasil es importante que se profundice el proceso de desarrollo integrado y armónico de América del Sur, que se extiende, naturalmente, al área de defensa y seguridad regionales (PND, 2012, p. 22).

En el ambiente nacional, el perfil brasileño, al mismo tiempo continental y marítimo, ecuatorial, tropical y subtropical, de larga frontera terrestre con casi todos los países sudamericanos y de amplio litoral y aguas jurisdiccionales, confiere al país profundidad geoestratégica y hace compleja la tarea de la planificación general de defensa. De esta manera,

la diversificada fisiografía nacional conforma escenarios diferenciados que, en términos de defensa, demandan al mismo tiempo una política integral y enfoques específicos (PND, 2012, p. 23). La planificación de la defensa debe incluir todas las regiones y, en particular, las áreas vitales que tienen la mayor concentración de poder político y económico. Además, prioriza la Amazonía y el Atlántico Sur.

De otra parte, mediante la Ley Complementaria 97/1999, modificada por la Ley Complementaria 136/2010, el Estado brasileño establece, en su Artículo 9, párrafo 3, “la obligación del Poder Ejecutivo de presentar al Congreso Nacional, en la primera mitad de la sesión legislativa ordinaria de 2012, la primera versión del Libro Blanco de Defensa Nacional (LBDN)”, así lo expresa el ministro de Defensa Celso Amorim (2012). Este se suma a la Estrategia Nacional de Defensa (END) y a la Política Nacional de Defensa (PND) como documento esclarecedor sobre las actividades de defensa de Brasil.

El Libro Blanco de Defensa Nacional expresa los objetivos de defensa del Estado brasileño y constituye medidas de construcción de mutua confianza. Al compartir las percepciones e intereses nacionales en el campo de defensa, Brasil busca garantizar la comprensión de las motivaciones y finalidades del instrumento militar. Este documento fue elaborado también con el objetivo de fortalecer la cooperación con los países de Sudamérica. En un ambiente estratégico del siglo XXI podrá ser un instrumento para fomentar la instalación de una comunidad de paz y seguridad, en el entorno sudamericano, que posibilite la opción por soluciones pacíficas y la consecuente eliminación de las hipótesis de guerra (LBDN, 2012, p. 13).

La defensa de Brasil ante potenciales amenazas externas sigue siendo, por lo tanto, la misión esencial de las Fuerzas Armadas del país. Sin embargo, nuevos temas o nuevas formas de abordar temas tradicionales, pasaron a influir en el ambiente internacional de este siglo. Las implicaciones para la protección de la soberanía, relacionadas al problema mundial de las drogas y los delitos conexos, la protección de la biodiversidad, la biopiratería, la defensa cibernética, las tensiones resultantes de la creciente escasez de recursos, los desastres naturales, los ilícitos transnacionales, los actos terro-

ristas y la actuación de grupos armados al margen de la ley dejan explícita la creciente transversalidad de los temas de seguridad y de defensa. Ante ellos, Brasil reconoce –en respeto a las provisiones de la Constitución– la necesidad de políticas coordinadas entre distintos órganos del Gobierno (LBDN, 2012, p. 32).

Los anteriores documentos estratégicos del Estado brasileño evidencian que, en la Política Nacional de Defensa (PND, 2012), la prioridad son las amenazas externas; no obstante, establece objetivos y orientaciones para la preparación y el empleo del sector militar y civil en todos los campos del poder nacional. De esta forma, el concepto de seguridad del Estado Brasileño incluye campos del poder político, militar, económico, psicosocial, científico, tecnológico, ambiental, entre otros. Igualmente, el Libro Blanco de la Defensa Nacional establece que “la defensa de Brasil ante potenciales amenazas externas es la misión esencial de las Fuerzas Armadas del país”.

El surgimiento de nuevos temas, que han pasado a influir en el ambiente internacional, y por las implicaciones que estas representan en la protección de la soberanía, la protección de la biodiversidad, junto con la creciente escasez de recursos, los desastres naturales, las diversas modalidades del crimen y las acciones terroristas, dan muestra de la creciente transversalidad en temas de seguridad y de defensa; además, son razones suficientes para que, bajo el amparo de la Constitución, el Estado brasileño prevea y adopte las políticas necesarias y coordinadas entre distintos órganos del Gobierno. De este modo, la Política Nacional de Defensa (PND) y la Estrategia Nacional de Defensa (END) constituyen los marcos legales que orientan la organización y modernización del instrumento militar brasileño, así como su preparación y utilización, de acuerdo con la estructura política y estratégica de Brasil (LBDN, 2012, p. 55).

Ahora bien, en relación con los compromisos adquiridos por el Estado brasileño, en referencia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Agenda 2030, es evidente que los anteriores preceptos distan de estos objetivos, puesto que estas directrices legales determinan la forma en la cual “las Fuerzas Armadas brasileñas se estructuran en torno de

capacidades y no en función de enemigos” (LBDN, 2012, p. 55). De esta manera, las Fuerzas Armadas (FF. AA.), entre sus diversos roles, cumplen funciones y misiones que contribuyen en el logro de los ODS, sea de manera autónoma o en coordinación con otras agencias del Estado. Por consiguiente, la participación de las Fuerzas Armadas de Brasil, en apoyo de la atención de desastres naturales, es un claro ejemplo de la actuación en cuestiones de calamidades públicas y ayuda humanitaria, tanto en el contexto interno como en el marco de misiones de las Naciones Unidas.

Otro factor de contribución es el “Proyecto Rondón”, iniciativa que busca la integración de estudiantes universitarios a los procesos de desarrollo nacional. Creada en 1967, desactivada en 1989 y activada nuevamente en 2005, con la creación del Comité de Orientación y Supervisión del Proyecto Rondón (Decreto Presidencial del 14 de enero de 2005), tiene como intención fomentar la producción de iniciativas de sello social junto a las comunidades asistidas, como la asistencia en salud familiar y bucal, la formación de agentes multiplicadores en acciones de incentivo al deporte y la prevención de la violencia contra la mujer. En su ejecución, el proyecto cuenta con el aporte logístico y seguridad de las Fuerzas Armadas. Las misiones se desarrollan por quince días, tanto en las ciudades con mayores índices de pobreza y de exclusión social como en las localidades más alejadas del país (RESDAL, 2016, p. 131).

Tabla 7-2. DEFENSA Y COMUNIDAD NACIONAL “PROYECTO RONDÓN”

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rondonistas	312	1377	1933	2002	1756	2400	2860	1180	1799	1397	1493
Municipios atendidos	19	91	128	143	116	136	141	59	120	70	75

Fuente: RESDAL, Capítulo 12. Brasil, 2016.

El sistema de producción industrial para la defensa es otro ejemplo de la contribución al logro de los ODS, que ha pasado por una transformación en los últimos años, desarrollando un proceso amplio

por medio de la cooperación entre el Gobierno y la industria. Esta estrategia está basada en la inversión, en investigación y en el desarrollo de incentivos a la industria nacional. Para tal efecto, al interior del Ministerio de Defensa, existe una Secretaría de Productos de Defensa (SEPROD) que coordina la investigación avanzada en tecnologías de defensa en los 23 institutos de investigación de la Marina, del Ejército y la Fuerza Aérea, así como en otras organizaciones subordinadas a las Fuerzas Armadas.

En lo referente a la inclusión de las mujeres en las Fuerzas Armadas, estas empezaron hacer parte de:

El Ejército a partir de 1943

En la II Guerra Mundial las mujeres ingresaron oficialmente en el Ejército brasileño: en servicios hospitalarios y como especialistas en transporte aéreo. En 1996, se creó el servicio militar femenino voluntario para médicas, dentistas, farmacéuticas, veterinarias y enfermeras de nivel superior. El Instituto Militar de Ingeniería, en 1997, matriculó el primer grupo de alumnas para el Cuadro de Ingenieros Militares (QEM). En 1998 el Ejército instituyó la pasantía de servicio técnico para profesionales de nivel superior de otras áreas. Ese mismo año, para atender a las necesidades de la institución, incorporó el primer grupo con abogadas, administradoras de empresas, contadoras, profesoras, analistas de sistemas, ingenieras, arquitectas, periodistas, entre otras áreas de ciencias humanas y exactas, totalizando 519 mujeres.

La Defensa y los sistemas de vigilancia la Escuela de Salud, en 2001, empezó a aceptar la inscripción de mujeres para participar del examen de selección y ocupar las plazas ofrecidas en el Curso de Sargento de Salud. Asimismo, en 2011 diplomó a tres oficiales del segmento femenino. Las oficiales médicas concluyeron el Curso de Jefatura y Estado Mayor para oficiales del Cuadro de Salud y, por lo tanto, se abrió la posibilidad de estar aptas, en el futuro, para la ascensión al grado de Oficial General. El principal patrimonio del Ejército consiste en tener hombres y mujeres motivados y capaces de cumplir su misión. Para ello, buscando subsanar un vacío existente, el Poder Ejecutivo propuso el Proyecto de Ley que permitirá la admisión de mujeres en los cursos de formación de militares de carrera del Ejército, observadas las peculiaridades y actividades castrenses (LBDN, 2012, p. 134).

La Armada a partir de 1980

A lo largo de esos años de servicio, la participación de la mujer en la Armada ha sido un hito. Como oficiales y suboficiales actúan en diversas áreas, como medicina, odontología, apoyo a la salud, ingeniería, arquitectura, construcción civil, pedagogía, contabilidad, administración, derecho, historia, comunicación social, museología, biblioteconomía, informática, economía, servicio social, seguridad del tráfico acuático, educación física, oceanografía y meteorología, entre otras tantas áreas necesarias para la Armada. Hoy en día, conducen organizaciones militares; gestionan proyectos y construcciones de buques de guerra y otras obras y administran departamentos, divisiones y secciones en la administración, los hospitales, los centros de tecnología, los comandos de los distritos navales y las direcciones especializadas de la Armada. Especialmente en los Cuerpos de Salud y de Ingenieros Navales, las mujeres en la Armada pueden ascender al grado de Oficial General (Almirante), compitiendo para ello en condiciones idénticas a las de los oficiales de sexo masculino pertenecientes a los mismos Cuerpos (LBDN, 2012, p. 112).

La Fuerza Aérea a partir de 1981

Se creó el Cuerpo Femenino de la Reserva de la Fuerza Aérea (CFRA) y recibió al año siguiente su 1o grupo en el Campo dos Afonsos, en Río de Janeiro. Ingresaron en la Fuerza Aérea, en esa ocasión, mujeres psicólogas, enfermeras, analistas de sistemas, asistentes sociales, fonoaudiólogas, nutricionistas y bibliotecólogas, seleccionadas de norte a sur del País. Las mujeres, por lo tanto, ya forman parte de la vida administrativa de la Fuerza Aérea desde hace tres décadas. En la Academia de la Fuerza Aérea, donde se forman los militares que pueden alcanzar los más altos rangos en el ámbito de la Fuerza, la entrada de mujeres tuvo lugar en 1996 en el Curso de Formación de Oficiales Intendentes. En 2006 la Fuerza Aérea formó el primer grupo de aviadoras militares brasileñas. En los cuadros de Aviadores, Intendentes, Infantería de Fuerza Aérea, Salud e Ingenieros Aeronáuticos, las mujeres en la Fuerza Aérea pueden ascender al grado de Oficial General (Brigadier), compitiendo para ello en condiciones idénticas a las de los oficiales del sexo masculino. La Fuerza Aérea Brasileña cuenta hoy en día en sus cuadros con aproximadamente 4 mil mujeres (LBDN, 2012, p. 155).

Tradicionalmente, la contribución de las Fuerzas Armadas va mucho más allá de su misión principal (defensa del territorio y la soberanía

nacional) y abarca la ocupación, la integración del territorio y la promoción del desarrollo nacional. Aun cuando son menos conocidos, la protección ambiental y el legado de preservación también hacen parte de ese noble rol de actividades (LVD, 2016, p. 5).

El Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas desempeñan un papel de protagonismo en la protección del medioambiente, estableciendo normas y fiscalizando su debida ejecución, promoviendo buenas prácticas por todas las unidades militares y ofreciendo cualificación profesional adecuada (LVD, 2016, p. 6).

Brasil está marcado por riquezas naturales diversificadas y corresponde a la defensa no solo proteger ese patrimonio, sino ayudar en su preservación, como tarea inherente al trabajo de las Fuerzas (LVD, 2016, p. 6).

Los cinco ejes de la Agenda Ambiental Pública (A3P) son observados y practicados por las Fuerzas: el uso racional de los recursos naturales y bienes públicos, la gestión adecuada de los residuos generados, la calidad de vida en el ambiente de trabajo, la sensibilización y la capacitación de los servidores y las licitaciones y las construcciones sostenibles.

Merece destacar el cuidado con las aguas brasileñas. En 2002, por ejemplo, la Marina de Brasil promovió la implantación del Sistema de Gestión Ambiental en sus Organizaciones Militares de tierra que presentaban actividades de potencial contaminante. La idea era prevenir impactos negativos al medioambiente (LVD, 2016, p. 8).

Pero no es solo la Marina que vela por los recursos naturales. Desde 2011, el Ejército brasileño estableció procedimientos operacionales, educativos, logísticos, técnicos y administrativos para la gestión ambiental en su organización. Esta legislación también contempló la formación de una conciencia y una sensibilización sobre la importancia y la necesidad de la preservación del medioambiente (LVD, 2016, p. 10).

Con respecto de la protección del medioambiente, es incuestionable el papel fundamental del Ejército en su trabajo de defender el país y la integridad de su patrimonio. De hecho, las acciones se desarrollan en todas las regiones de Brasil, pero destaca la calidad ambiental de las unidades militares. Adicionalmente, todos los integrantes del Ejército tienen un papel en el Sistema de Gestión Ambiental (p. 10).

Al igual que la Marina y el Ejército, la Fuerza Aérea Brasileña (FAB) también tiene en su actuación el compromiso con la preservación del medioambiente y la promoción de una conciencia de sostenibilidad. En su doctrina básica, la cooperación para el desarrollo del país emprende procedimientos para defender, preservar y recuperar el medioambiente, estableciendo procesos de gestión ambiental en sus organizaciones repartidas por el país (LVD, 2016, p. 12).

En el caso de la Aeronáutica, la gestión del medioambiente fue definida por una resolución denominada RCA 12-1/2014, que estableció la esencia de este trabajo en el ámbito militar, con la adopción de criterios y patrones de sostenibilidad, además del desarrollo y la ejecución de proyectos, como programas de reciclaje. En 2014, por ejemplo, la FAB realizó el “Primer Seminario Ambiental de la Fuerza Aérea Brasileña”, que reunió entidades gubernamentales y de la gestión pública para la discusión de la sostenibilidad (Ibídem, p. 12).

En la actualidad, diversas medidas son emprendidas a nivel nacional, y por todas las Fuerzas, con foco en la preservación del medioambiente, en el estímulo a actividades educativas, en la protección de áreas contra la deforestación y en la utilización de energía solar en edificios militares (Ibídem, p. 12).

En conclusión, la Política Nacional de Defensa de 2012 tiene como prioridad las amenazas externas, para lo cual establece objetivos y orientaciones de preparación y empleo de los sectores militar y civil en todas las esferas del poder nacional, en función de la defensa nacional. De igual forma, la PND plantea un concepto de interés para todos los sectores de la sociedad brasileña, soportada en fundamentos, objetivos y principios constitucionales, alineando las aspiraciones nacionales y las orientaciones gubernamentales. Así, el concepto de seguridad en el Estado brasileño abarca los campos del poder político, militar, económico, psicosocial, científico, tecnológico, ambiental, entre otros.

El Libro Blanco de Defensa Nacional (LBDN) y la Estrategia Nacional de Defensa (END) de 2012 disponen que “la defensa de Brasil ante potenciales amenazas externas es la misión esencial de las Fuerzas Armadas del País”. No obstante, con el surgimiento de nuevos temas que

han pasado a influir en el ambiente internacional, y por las implicaciones que estos representan en la protección de la soberanía, la protección de la biodiversidad, junto a otros asuntos transversales a la seguridad y de defensa, el Estado brasileño prevé y adopta las políticas necesarias y coordinadas entre distintos órganos del Gobierno para ser abordados de forma conjunta con las Fuerzas Armadas.

De esta manera, en informes voluntarios sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030 y otros documentos, como el Libro Verde de Defensa y Defensa y Medioambiente: Preparación con Sostenibilidad, se da cuenta de la contribución de las Fuerzas Armadas de Brasil en diferentes sectores de desarrollo y sostenibilidad de la nación.

Las Fuerzas Armadas de Chile en Cumplimiento de los ODS

En referencia al Estado de Chile, y con el propósito de evidenciar su afinidad y contribución desde el sector defensa nacional, mediante la participación de sus Fuerzas Armadas en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030, es importante destacar la Política de Defensa Nacional (PDN), la cual está inmersa en la cuarta versión del Libro Blanco o Libro de la Defensa Nacional (LDN) y tiene como objetivo amparar la población del país, proteger sus intereses nacionales y salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y su integridad territorial. Para estar en condiciones de cumplir estos propósitos, posee y prepara los medios militares necesarios para emplearlos en legítima defensa, lo que obliga a ocuparse de la modernización de todas las instituciones de la defensa, incluidas las Fuerzas Armadas (PDN, 2017, p. 110).

La PDN guarda un sentido integral y moderno. Entre los factores que inciden en la propia seguridad nacional, se consideran la estabilidad y la seguridad internacional. De tal forma, se deduce que la política de defensa busca contribuir a la paz y la seguridad mundial, colaborando con la comunidad de naciones en la prevención del conflicto internacional y respaldando la vigencia del Derecho Internacional. Igualmente, busca cooperar con la región, en materia de defensa y seguridad, así

como fortalecer las medidas de confianza mutua con otros Estados. Desde esta concepción, las Fuerzas Armadas asumen las misiones que se les asignan para satisfacer dichos propósitos (PDN, 2017, p. 110).

La defensa nacional ayuda al desarrollo del país con diversas políticas, actualizándose permanentemente y adaptándose a las transformaciones nacionales y globales; aporta en situaciones de emergencias o desastres; contribuye a la unidad del territorio nacional, a partir del apoyo brindado en zonas aisladas y extremas; realiza un trabajo permanente en la protección del medioambiente; busca adaptarse a las cambiantes condiciones climáticas y sus efectos; colabora al desarrollo científico y tecnológico del país; y es una fuente substancial de formación de capital humano, área que además ha podido incorporar temas como la perspectiva de género (LDN, 2017, p. 102).

De otra parte, la Política Militar es una política pública subsidiaria de la Política de Defensa y materializa objetivos y orientaciones que el Gobierno de la República, por medio del Ministerio de Defensa Nacional, dirige a las Fuerzas Armadas en relación con el desarrollo de capacidades y de instituciones militares; con respecto de las capacidades, fija estándares para materiales y equipos de uso común en las tres instituciones (criterios relativos a tecnología, procedimientos de tipo logístico, inversiones en defensa y control y modernización de la gestión de recursos financieros); con respecto del desarrollo institucional de las Fuerzas Armadas, entrega lineamientos para su aplicación en diversos ámbitos, como el de personal, carrera militar, derechos humanos, educación, reclutamiento e inclusión, entre otros (LDN, 2017, p. 185).

En la formulación de la Política Militar, se tienen en cuenta insumos que provienen de otras políticas públicas. Estas entregan orientaciones para avanzar de manera coordinada en el cumplimiento de objetivos de alcance nacional, particularmente aquellas que se relacionan con la seguridad y el desarrollo. Este enfoque permite integrar la Política Militar con todos los ámbitos de política pública que la informan; es así como las políticas del sector defensa son políticas públicas que responden a los marcos fijados para ellas por el Estado. Las políticas sectoriales deben incorporar las directrices que el Estado ha definido transversalmente

para su actuar como un todo. Al respecto, tienen especial relevancia materias de derechos humanos, políticas de género, personas con discapacidad, pueblos originarios, diversidad sexual, educación, responsabilidad social y medioambiente y biodiversidad (LDN, 2017, p. 187).

En su mayoría, las políticas e iniciativas consideradas de la Política Militar corresponden a políticas en curso, pero que son objeto de actualización en el contexto de modernización del Ministerio de Defensa Nacional. Junto a estas, se incluyen iniciativas que abordan temas de reciente incorporación a la agenda sectorial: diversidad sexual, pueblos originarios y personas con discapacidad. Así:

Política de personal

Se refiere a un conjunto de materias relacionadas con la incorporación de personal a las instituciones militares de la defensa nacional, su desarrollo mientras permanezca en ellas y su egreso de las mismas. Algunas de estas materias han sido tratadas habitualmente desde la perspectiva de su impacto operacional. Sin embargo, también puede entenderse bajo un enfoque de política de personal, que incluye aspectos como *formación, capacitación, salud, previsión y derechos humanos*, entre otros. Una mirada actualizada de estas materias sugiere la necesidad de avanzar en una gestión de personal integral, que esté acorde con el proceso de modernización del sector y con las realidades de la sociedad chilena (LDN, 2017, p. 187).

Política de derechos humanos

Uno de los principios esenciales de la convivencia en una sociedad democrática es el reconocimiento a la dignidad de la persona humana. Lo anterior se traduce en el respeto, la promoción y la defensa de los derechos humanos, y se materializa a través de la formulación e implementación de una política de Estado en la materia.

Derechos humanos en la defensa nacional

Las políticas sectoriales relativas a derechos humanos se enmarcan en el contexto de las obligaciones que todos los órganos del Estado

tienen en su condición de garantes y promotores de estos. Asimismo, el respeto y promoción de los derechos humanos se extiende a los miembros de la sociedad (población civil) durante el ejercicio de las tareas profesionales que las ramas castrenses ejecutan (LDN, 2017, p. 189).

Política de género

El Ministerio de Defensa Nacional ha asumido un compromiso con la equidad de género. En el documento “Participación de las Mujeres en las Fuerzas Armadas”, publicado el año 2005, se recogieron los principios para la política de integración de las mujeres a las Fuerzas Armadas (LDN, 2017, p. 193).

Asimismo, la política ministerial persigue la prevención de toda forma de violencia contra las mujeres y la generación de canales adecuados de denuncia, orientación y protección, evitando su revictimización. El Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas deben actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer en los ámbitos de sus competencias. En operaciones de paz, deben observar las normas de conducta que prohíben la explotación y el abuso sexual, promoviendo un comportamiento ejemplar entre sus pares y con la población civil (LDN, 2017, p. 194).

Política de diversidad sexual

Los objetivos de inclusión y respeto a la diversidad sexual, sustentados en la entrada en vigor de la Ley 20609, que establece medidas contra la discriminación, han hecho patente la necesidad de revisar la normativa institucional de las FF. AA. para ajustarse a sus estándares y normas de rango administrativo e impedir casos de discriminación por orientación sexual o identidad de género. Así, la Política de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa dispondrá de una línea de acción específica, en conformidad con el DFL n.º3 de 2017, que fija el texto refundido de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (LDN, 2017, p. 194).

Política de personas con discapacidad

En esta materia, la agenda de inclusión y no discriminación del Ministerio de Defensa Nacional apunta a integrar las personas con discapacidad en el sector de la defensa (LDN, 2017, p. 195).

Política de pueblos originarios

Sin perjuicio de las actividades desarrolladas anteriormente por las instituciones de las Fuerzas Armadas en este ámbito, a partir del año 2014, el Ministerio de Defensa Nacional puso en marcha un conjunto de iniciativas en materia de inclusión de pueblos originarios, que se han llevado a cabo en el sector defensa (LDN, 2017, p. 195).

Política de responsabilidad social

El año 2008, el Ministerio de Defensa Nacional promulgó la Política de Responsabilidad Social de la Defensa Nacional (PRSD), como una forma de poner en valor, sistematizar y coordinar las actividades de las instituciones de la defensa, diferentes a su rol principal, en beneficio del país. El objetivo central de esta política, cuya elaboración corresponde a la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, es orientar y enmarcar todas las acciones institucionales que contribuyan al desarrollo sostenible del país (LDN, 2017, p. 202).

Iniciativas relativas a la acción ante catástrofes

De acuerdo con el marco legal vigente, las emergencias ocasionadas por desastres naturales (como los sismos o las erupciones volcánicas) o antrópicos (como la mayoría de los incendios forestales) deben ser enfrentadas por todos los instrumentos que tiene el Estado, incluidas las Fuerzas Armadas, para obtener resultados de la manera más eficiente posible.

Específicamente, las instituciones y los organismos que componen el sector defensa tienen múltiples capacidades para enfrentar desastres naturales. Tratándose de las Fuerzas Armadas, sus características (nivel de alistamiento, disciplina, desarrollo de planes específicos y capacidades institucionales duales) permiten que se pueda disponer de ellas en cuanto sea necesario.

Actualmente, el Ministerio de Defensa Nacional colabora con el Ministerio del Interior en el perfeccionamiento de un proyecto de ley que establezca un Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y cree la Agencia Nacional de Protección Civil para coordinar los esfuerzos interinstitucionales, en las fases de prevención y de respuesta (LDN, 2017, p. 203).

Iniciativas relativas al medioambiente y la biodiversidad

La situación del medioambiente es una preocupación permanente del Estado de Chile y, como tal, constituye un aspecto de importancia para el Ministerio de Defensa Nacional. Esto se expresa tanto en la preocupación por la preservación de un ambiente adecuado para el desarrollo del país como en la gestión propia de las instituciones del sector, que ponen a disposición sus capacidades y competencias para colaborar en la preservación y cuidado ambiental del país acorde con las políticas que el Estado ha establecido para tal efecto.

Las instituciones militares de la defensa nacional y los demás organismos dependientes han orientado sus actividades, progresivamente, a incorporar la variable medioambiental en sus operaciones, asemejándose a lo que realizan otras Fuerzas Armadas y permitir el desarrollo de acciones de cooperación internacional. Este ámbito se puede considerar desde la perspectiva general del medioambiente, materia en la cual destacan, por la relevancia que han adquirido en el último tiempo, los aspectos específicos del cambio climático y la biodiversidad (LDN, 2017, p. 204).

De manera específica, las Fuerzas Armadas contribuyen en el desarrollo del País, en razón a sus capacidades polivalentes; tareas contributivas dentro del marco de la Constitución y las leyes, y de las definiciones, decisiones y políticas que el Ministerio de Defensa Nacional adopta o fórmula para tales propósitos. De esta forma, el sector defensa asume responsabilidades, ante situaciones de catástrofe, para ayudar a preve-

nirlas o anticiparlas y, sobre todo, en la fase posterior de reconstrucción. También, brinda apoyo a comunidades locales en zonas aisladas y extremas; contribuye a la unidad del territorio nacional, facilitando su conexión por vía marítima y aérea o con la apertura de rutas terrestres a cargo del Cuerpo Militar del Trabajo; y realiza una labor permanente de protección del medioambiente y busca adaptarse a las cambiantes condiciones climáticas y sus efectos.

Del mismo modo, la defensa es una fuente importante de formación de capital humano y hace un aporte directo al desarrollo científico y tecnológico del país. En estas últimas áreas en particular, las Fábricas y Maestranza del Ejército (FAMAE), los Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR) y la Empresa Nacional de Aeronáutica (ENAER), ya sea por sí mismas o en alianza con otras empresas públicas o privadas, no solo aportan a la capacidad militar de las Fuerzas Armadas, sino que son también un factor coadyuvante para el crecimiento del país, en su desarrollo productivo y tecnológico. Ello se sustenta en alto nivel de especificidad y valor agregado de estas empresas de la defensa nacional (LDN, 2017, p. 204).

Las políticas, directrices e iniciativas descritas en la Política de Defensa Nacional (PDN), e incluidas en el Libro Blanco o Libro de la Defensa Nacional (LDN), no solo permiten dar cumplimiento a la protección de la población del país y a proteger sus intereses nacionales, salvaguardando la independencia política, su soberanía nacional y su integridad territorial; adicionalmente, facilitan la contribución del sector defensa al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a través de tareas y responsabilidades asignadas a las Fuerzas Armadas en ambientes propios y en diferentes sectores del Estado chileno, en razón a las capacidades distintivas que les permiten ser oportunas, efectivas y contributivas en el desarrollo y la sostenibilidad de la nación, siendo plenamente coincidentes con el propósito de la comunidad internacional y, de esta forma, cumplir compromisos adquiridos por Chile en la Agenda 2030.

Acciones de Contribución de las FF. MM. para la Acción Unificada del Estado Colombiano, en Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)

En el planteamiento político del Gobierno del presidente Iván Duque Márquez, es evidente su compromiso, como jefe de Estado, de lograr una articulación adecuada en la estructura estatal, bajo un concepto claro de acción unificada, con una visión amplia de carácter internacional. De este modo, en los planes de gobierno, específicamente en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia”, se reconoce el verdadero interés y compromiso social con el orden internacional. De igual forma, se aprecia que las líneas de acción de gobierno están plenamente alineadas con las líneas de acción de la Agenda 2030 para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En este propósito, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) incorpora estrategias para el cumplimiento de cada uno de los 17 ODS, mediante 169 metas, a través de las cuales se busca influir y contribuir en el contexto nacional e internacional, lo cual demuestra pleno respaldo al llamado universal, con la adopción de medidas y políticas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

Figura 7-2. Objetivos de desarrollo sostenible (ODS)
Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Nuestro Plan de Desarrollo incorporará y planteará estrategias con estos 17 objetivos y 169 metas

Son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.



Fuente: Tomado de Plan Nacional de Desarrollo.

De igual manera, y a fin de resaltar los esfuerzos del Gobierno nacional y la contribución de la Fuerzas Militares, a través las capacidades existentes, mediante un esfuerzo de acción unificada del Estado. Las metas trazadoras, establecidas por la Dirección Nacional de Planeación de Colombia para el cumplimiento de los ODS, evidencian campos de actuación en los cuales se requiere la participación de la Fuerza Pública.

Figura 7-3. Metas trazadoras para cumplimiento de los ODS
Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Metas trazadoras para el cumplimiento de los ODS

Se incluirán metas volantes consistentes con los ODS en nuestro Plan



Fuente: Tomado de Plan Nacional de Desarrollo.

La estrategia de implementación de los ODS incluida en el PND hace parte de un marco de largo plazo, con cuatro lineamientos visualizados en los siguientes documentos y propósitos: Documento CONPES 3918 de 2018 “Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia”; un esquema de seguimiento con un plan de fortalecimiento estadístico; una estrategia territorial, organizada mediante alianzas con actores no gubernamentales; y un pacto por Colombia 2018–2022, que se espera que sea sostenido en los siguientes periodos de gobierno.

Así mismo, el derrotero del Estado colombiano vislumbra su continuidad en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), mediante la consolidación de Colombia como Estado miembro, lo que lleva a la implementación de buenas prácticas internacionales y la formulación de políticas públicas eficaces.

De esta manera, es procedente referir lo establecido en la actual Política de Defensa y Seguridad de 2019, consecuente con las ideas anteriores:

En ese orden, la legalidad, el emprendimiento y la equidad, pilares del Gobierno nacional, tienen como base la defensa y la seguridad, concebidas más allá del despliegue operacional de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional, es decir, una defensa y seguridad que implica la acción unificada del conjunto de las instituciones del Estado. Denegar los espacios a las organizaciones armadas ilegales solo puede ser posible con una transformación de la forma en que el Estado busca la desarticulación de dichas organizaciones en los territorios y en la que estos son abordados por el Gobierno y la Justicia (Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad, 2019, p. 20).

La PDS de 2019 considera la necesidad de la acción unificada, en la cual es indispensable la participación de las diferentes instituciones del Estado, circunstancia que:

Compromete activamente a la Presidencia de la República y al Consejo de Seguridad Nacional en la coordinación de los esfuerzos interagenciales en apoyo de su implementación por parte del Ministerio de Defensa Nacio-

nal. Este último expedirá el Plan Estratégico Sectorial (PES) por medio del cual se implementarán las acciones que son de competencia de este sector (Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad, 2019, p. 21).

Lo establecido en la PDS de 2019 guarda plena relación con el concepto de acción unificada, expuesto con anterioridad en relación con “la función de las Fuerzas Militares, con apoyo de la Policía, es garantizar esas condiciones y posibilitar la acción unificada del Estado, al tiempo que concluye la desarticulación definitiva de los grupos armados organizados y los grupos de delincuencia organizada” (PDS, 2019, p. 38).

Finalmente, en el cumplimiento de los ODS con visión 2030, el Estado colombiano busca, a través de la acción unificada, la unidad de esfuerzo entre las entidades estatales, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, con el fin de “superar de manera integral la ausencia de Estado, el déficit de su presencia en los territorios, así como los factores que generan inestabilidad” (López, 2019). Lo anterior, destinado a lograr el “enfoque de gobierno como un todo”, en el que la acción unificada integre los esfuerzos de las entidades públicas en los diferentes niveles territoriales, con el propósito de lograr la unidad de acción en la consecución de los objetivos de la Política de Defensa y Seguridad y el acompañamiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Conclusiones

El concepto de la acción unificada ha evolucionado en los últimos tiempos, al igual que la doctrina militar. Sin embargo, en algunos sectores del Estado colombiano, aún lo relacionan como una responsabilidad exclusiva de la Fuerza Pública. Confusión que surge con la acción de integración entre las Fuerzas Militares y la comunidad, concepto que hace referencia a la acción integral, reflejado en operaciones de apoyo a la información militar (OPAIM), acorde con la doctrina adoptada en las Fuerzas Armadas a nivel mundial.

La acción unificada en el Estado colombiano tiene relación con el campo de actuación de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en todo el territorio nacional para el cumplimiento del mandato constitucional, toda vez que la misión asignada a la Fuerza Pública permite conocer, de primera mano, las diversas problemáticas sociales, económicas, culturales, étnicas y políticas en las regiones más afectadas del país.

Esta vasta experiencia adquirida por las Fuerzas Armadas facilita la construcción de una visión geoestratégica del Estado colombiano, mediante la coordinación y la articulación de iniciativas del Gobierno con el apoyo de la Fuerza Pública, facilitando la vinculación interinstitucional y el concurso de entidades no gubernamentales, organizaciones internacionales y la sociedad civil organizada, en función de obtener resultados más efectivos que permitan los procesos de estabilización y consolidación.

Ahora bien, en algunas regiones de Colombia persisten obstáculos que impiden el logro de la acción unificada en su dimensión total; en particular, en las áreas de atención prioritaria, que continúan a merced de actores armados ilegales generadores de amenaza. La anterior situación, junto con otros factores de inestabilidad, limita el logro de los fines del Estado y la protección de los intereses nacionales.

Para atender esta problemática, el Estado colombiano lleva a cabo grandes esfuerzos, a nivel nacional, regional y local, con prioridad en las comunidades más expuestas a situaciones críticas con evidentes necesidades, delegando la responsabilidad en diversas organizaciones mediante una actuación oportuna y efectiva para contribuir a la gobernabilidad en esas regiones. Lo anterior limita al Estado colombiano en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

Las Fuerzas Militares de Colombia consideran esencial el logro de la acción unificada para contrarrestar los factores de inestabilidad, bajo el entendido de que no es una organización, por el contrario es un camino, un modo para obtener el control institucional del territorio a fin de avanzar en su estabilización y lograr la convergencia de altos niveles de vida urbana y rural.

La doctrina militar de las FF. MM. de Colombia, alineada con la doctrina OTAN, consolida el concepto de interoperabilidad con proyección multidimensional. Además, se constituye en un camino para fortalecer las alianzas en apoyo de intereses comunes mundiales, tal y como lo concibe el espíritu de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.

De igual manera, es claro que la concreción de la acción unificada permite atender las preocupaciones que enfrenta la humanidad, no solo por los conflictos armados, sino como consecuencia de diversos factores, como el cambio climático, los problemas alimenticios, la pobreza en varias regiones del mundo, la desigualdad social, las enfermedades, la degradación y/o el deterioro de los ecosistemas que sustentan la vida humana. Todo esto amenaza la sostenibilidad de la sociedad y la hace más vulnerable.

En consonancia con lo anterior, es necesario tener en cuenta las enseñanzas y proyecciones de las Fuerzas Armadas (FAS) de España, mediante la aplicación de la PDC-01(A), las cuales asumen roles en entornos globales que marcan la tendencia futura y comprometen su evolución más probable con un claro objetivo de estimular sectores sociales comprometidos con causas específicas. Igualmente, consideran importante su participación en escenarios estratégicos crecientes y complejos afectados por factores de inestabilidad, como el cambio climático y otros de incertidumbre operativa.

Así mismo, y en armonía con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el concepto de empleo de las FAS (CEFAS, 2017) incorpora el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos como condicionantes indispensables para fortalecer su actuación y dar legitimidad. Conceptos asociados al interés de las Naciones Unidas para construir un mundo más cerca de libertades para que las personas puedan “elegir el tipo de vida que quieren vivir, que puedan acceder a los recursos que harán que esas opciones tengan sentido y que tengan la seguridad de que se les permita disfrutarlas en paz”.

En este mismo sentido, la Estrategia de Seguridad Nacional Española, el concepto de empleo de sus fuerzas armadas y la doctrina para el empleo de las (FAS) conciben un modelo de actuación acorde con el

tipo de capacidad y actividad a emplear en acciones en tiempo de paz con la colaboración de autoridades civiles y cuerpos de seguridad del Estado. Del mismo, modo para dar respuesta oportuna a situaciones críticas y catástrofes, a través de la cooperación regional y el fortalecimiento de la confianza. El modelo de acción integrada refleja la integración de los instrumentos del poder nacional en una acción interinstitucional de capacidades del Estado español.

La Estrategia de Seguridad Nacional del Estado español, junto con el concepto de empleo de las Fuerzas Armadas, proyecta líneas de actuación que involucran de forma directa al Poder Militar en áreas afines con los ODS, como el fortalecimiento de la “Cultura de Seguridad y Defensa Nacional” en uno de los cinco objetivos generales de la PDC, y en el entorno para el mando en las operaciones, condicionante en el ejercicio del mando junto con los del tipo legal, político, cultural y de comunicación social.

En lo que hace referencia a la mirada del Estado brasileño, la Política Nacional de Defensa (PND) incluye campos del poder político, militar, económico, psicosocial, científico, tecnológico, ambiental, entre otros. Toda vez que se requieren medidas de amplio espectro para preservar la seguridad, lo cual involucra a la defensa externa y a otros sectores que no precisan necesariamente la participación directa de las Fuerzas Armadas.

De igual forma, la PND determina la globalización como una interdependencia de las naciones, resultado de los avances tecnológicos, al igual que la expansión del comercio internacional y los flujos de capitales, generando un ambiente de límites para la humanidad, con economías nacionales más vulnerables a las crisis ocasionadas por la inestabilidad económica y financiera en todo el mundo. Situación unida a la exclusión de la población en los procesos productivos, de consumo y de acceso a la información que propicia ambientes de conflicto. Consecuente a la situación geopolítica de Brasil, es prioritario el desarrollo integrado y armónico de América del Sur, con influencia directa en el área de defensa y de seguridad regional.

Aun cuando, la misión esencial de las Fuerzas Armadas de Brasil es la Defensa Nacional frente a las amenazas externas, existe un compromiso

con los nuevos temas de interés para la protección de la soberanía, relacionados con el narcotráfico, la protección de la biodiversidad, la biopiratería, la defensa cibernética, las tensiones resultantes de la creciente escasez de recursos, los desastres naturales, los ilícitos transnacionales, los actos terroristas y la actuación de grupos armados al margen de la ley. Estos dejan en evidencia su transversalidad para afectar la seguridad y la defensa de la nación, lo que obliga a las Fuerzas Armadas a contribuir para contrarrestarlos.

El sector defensa y las Fuerzas Armadas son protagonistas en la protección del medioambiente, ofreciendo capacidades distintivas mediante el compromiso y las buenas prácticas militares. En consideración con las riquezas naturales diversificadas, corresponde a las Fuerzas Armadas proteger ese patrimonio y contribuir en su preservación.

En cuanto al modelo del Estado chileno, al igual que otras naciones del continente, su Política de Defensa Nacional (PDN) está orientada al amparo de la población, a proteger sus intereses nacionales y salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y su integridad territorial. Para cumplir estos propósitos, posee y prepara los medios militares necesarios para emplearlos en legítima defensa, lo que obliga a ocuparse de la modernización de todas las instituciones de la defensa, incluidas las Fuerzas Armadas.

De igual manera, es concebida de forma integral e involucra factores que inciden en la seguridad nacional, la estabilidad y la seguridad internacional. Así mismo, se define como una política de defensa que busca contribuir a la paz y la seguridad mundial, ayudar a la prevención del conflicto internacional y respaldar la vigencia del Derecho Internacional.

De otra parte, la Política Militar de Chile se nutre de insumos que provienen de otras políticas públicas. Estas entregan orientaciones para avanzar de manera coordinada en el cumplimiento de objetivos de alcance nacional, particularmente aquellas que se relacionan con la seguridad y el desarrollo. Este enfoque permite integrar la Política Militar con todos los ámbitos de política pública que la informan.

Las políticas sectoriales deben incorporar las directrices que el Estado ha definido transversalmente para su actuar como un todo. Al respecto,

tienen especial relevancia materias de derechos humanos, políticas de género, personas con discapacidad, pueblos originarios, diversidad sexual, educación, responsabilidad social y medioambiente y biodiversidad.

Las Fuerzas Armadas de Chile contribuyen con el desarrollo del país, gracias a sus capacidades polivalentes y a través de tareas contributivas ante situaciones de catástrofes en su prevención y en especial en la reconstrucción; así mismo, brindan apoyo a comunidades locales apartadas, facilitando su conexión por vía marítima y aérea (o con la apertura de rutas terrestres), realizan una labor de protección del medioambiente y buscan adaptarse a los cambios climáticos y sus efectos. La defensa es una fuente importante de formación de capital humano y hace un aporte directo al desarrollo científico y tecnológico del país.

El sector defensa nacional y las Fuerzas Armadas del Estado colombiano, independiente de sus capacidades distintivas, asumen el reto para hacer parte en una estructura estatal capaz de enfrentar diversas amenazas y problemáticas, a fin de minimizar sus efectos. En Colombia, es indispensable construir sensibilidad, compromiso y credibilidad en todos los integrantes de los poderes del Estado, con respecto de la necesidad de integrar todas las capacidades estatales en todos los procesos interinstitucionales, con un enfoque especial en la defensa y seguridad nacional, mediante la elaboración de documentos de nivel estratégico nacional que se constituyan en la guía para la proyección de la estrategia militar general y operacional que tengan resultados en las acciones tácticas y efectos estratégicos.

AUTORES

Magíster David González-Cuenca

Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada, docente e investigador del Programa en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Facultad de Estudios a Distancia de la Universidad Militar Nueva Granada, magíster en Relaciones y Negocios Internacionales, investigador del Departamento de Fuerza Aérea de la Escuela Superior de Guerra y líder del grupo de investigación PIREO. Correo electrónico: dagocrack@gmail.com, david.gonzalez@unimilitar.edu.co

Coronel FAC (RA) Fabio Baquero Valdés

Coronel de la reserva activa de la Fuerza Aérea Colombiana. Administrador aeronáutico. Especialista en Seguridad y Defensa Nacional, Gerencia Estratégica de Costos y Empresarial, Control Interno y Docencia Universitaria. Magíster en Educación, par académico del CNA y auditor líder de las Normas ISO y NTS GP-1000. Docente e investigador de la Escuela Superior de Guerra en las cátedras de Estado Mayor, Geopolítica, Estrategia de Seguridad y Defensa Nacionales y Estrategia Militar en el Curso de Estado Mayor. Correo electrónico: fabio.baquero@esdegue.edu.co

Coronel (FAC) David Barrero-Barrero

Coronel de la reserva activa de la Fuerza Aérea Colombiana. Piloto y administrador aeronáutico. Magíster en Ciencias de la Seguridad y Defensa Interamericana del Colegio Interamericano de Defensa. Doctorando en Bioética en la Universidad Militar Nueva Granada. Docente e investigador de la Escuela Superior de Guerra, en las cátedras de Fundamentos de Lógica Estratégica, del Curso de Altos Estudios Militares, y Campos de Acción del Estado y Doctrina y Operaciones Aéreas, en los Cursos de Estado Mayor de la Escuela Superior de Guerra. Docente en la Especialización de Administración Aeronáutica de la Universidad Militar Nueva Granada. Correo electrónico: davidbarrerob@gmail.com

Javier Hernando Conde Mesa

Teniente Coronel de la reserva activa de la Fuerza Aérea Colombiana. Administrador aeronáutico (EMAVI, 2004); especialista en Seguridad y Defensa Nacionales (ESDEGUE, 2008), Especialista en Comando y Estado Mayor (ESDEGUE, 2008) y Gerencia de Comercio Internacional (UMNG, 2012); magíster en Educación (UMNG, 2017); y docente e investigador de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Correo electrónico: javier.conde@esdegue.edu.co

Jesús María Díaz Jaimes

Profesional en Ciencias Militares, magíster en Estrategia y Geopolítica y docente e investigador de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Correo electrónico: jesus.diaz@esdegue.edu.co

Magíster Andrés Gaitán Rodríguez

Profesional en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, magíster en Defensa y Seguridad Nacional, docente de planta de la Universidad Santo Tomás e investigador del Grupo de Estudios en Gobierno y Relaciones Internacionales (GEGRI). Correo electrónico: andresgaitan@usantotomas.edu.co

Magíster Jhon Alexander Idrobo Velasco

Licenciado en Filosofía y magíster en Filosofía Latinoamericana de la Universidad Santo Tomás. Docente e investigador de la Facultad de Sociología de la Universidad Santo Tomás. Líder del Grupo de Investigación Interinstitucional Tlamatinime e integrante del Grupo de Investigación de Estudios Interdisciplinarios de la Sociedad y la Cultura. Integrante del Instituto de la Paz y el Desarrollo (IPAZDE-USTA). Director del semillero de investigación Eirene Latinoamérica. Correo electrónico: jhonidrobo@usantotomas.edu.co

Coronel (EJC) (RA) Óscar López Barreto

Coronel de la reserva activa del Ejército Nacional de Colombia. Docente e investigador de la Escuela Superior de Guerra en áreas de Acción Integral, Operaciones Sicológicas, Asuntos Civiles y Cooperación Civil-Militar, Relaciones Públicas y Actividades de Gobierno Conjunto e Interagencialidad. Especialista en Solución y Orientación de Conflictos de Familia con conocimientos y capacidades en la aplicación de procesos para la toma de decisiones bajo situaciones de presión. Estudiante de la Maestría en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra. Correo electrónico: oscarlopez@esdegue.edu.co

Florentino Márquez Vargas

Filósofo, especialista en Planeación para el Medioambiente, magíster en Economía Ambiental y en Educación y doctor en Bioética de la Universidad Militar Nueva Granada (2020). Correo electrónico: florentino.marquez@unimilitar.edu.co

Magíster Ana María Montes Ramírez

Abogada. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Libre de Colombia. Magíster en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nuestra Señora del Rosario. Docente del Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Facultad

de Estudios a Distancia de la Universidad Militar Nueva Granada y de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Sede Bogotá. Miembro del Grupo de Investigación PIREO. Correo electrónico: ammonra58@hotmail.com, ana.montes@unimilitar.edu.co.

Mauricio Pryor Moreno

Abogado, magíster en Análisis de Problemas Políticos y Económicos Internacionales y formación diplomática de la Academia de San Carlos. Profesor de la Escuela Superior de Guerra, Escuela Militar de Cadetes y Universidad Militar Nueva Granada. Conferenciante en Derecho Internacional, Comercio Exterior, Terrorismo y Contraterrorismo, Tecnología Bélica y Teoría del Estado.

Magíster Patricia Rodríguez-Sánchez

Ingeniera Industrial de la Universidad Tecnológica de Pereira. Magíster en Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-A). Docente e investigadora del programa de Administración de Empresas de la Universidad Militar Nueva Granada. Líder del Grupo de Investigación PROPIO. Bogotá, Colombia. Correo electrónico: patricia.rodriguez@unimilitar.edu.co

REFERENCIAS

- Abedrapo, J. (2015). Escenario estratégico en América Latina. Desafíos para la seguridad y defensa en el siglo XXI. *Revista Ensayos Militares*, 1(1), 165-177.
- Acción. (20 de febrero de 2019). ¿Cómo se crearon los Objetivos de Desarrollo Sostenible? *Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales*. <http://accionag.cl/agenda-2030-objetivos-desarrollo-sostenible-ods/se-crearon-los-objetivos-desarrollo-sostenible/>
- Acosta, C., Uribe, C., Amaya, J., Idrobo, J., Aliaga, F. y Ballén, A. (abril, 2019). Reconciliación y construcción de paz territorial en Colombia: el caso de la comunidad Nasa. *Revista CIBOD d'Afers Internationals*, 121. <https://doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.91>
- Alier, J. M. (1994). *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Icaria Editorial.
- Álvarez, C. & López, C. (2019). De la construcción del Estado a la construcción de la nación colombiana: aportes y reflexiones desde los estudios en seguridad y defensa. En Pastrana, E. & Gehring, H. (Eds.), *Fuerzas Militares de Colombia: Nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales* (pp. 181-208). Konrad Adenauer Stiftung.

- Álvarez, C. & Zambrano, J. (2017). Globalización desviada: plataforma de convergencia criminal. En Álvarez, C. (Ed.). *Escenarios y Desafíos de la Seguridad Multidimensional en Colombia* (pp. 249-304). Ediciones Escuela Superior de Guerra.
- Andrade Becerra, O. D. (2014). *Conceptualización del terrorismo en Colombia (1978-2010)* [Tesis de maestría en Estudios Políticos, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D. C., Colombia]. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/47123/08905097.2014.pdf?sequence=1>
- Arias, M. A., Camacho, A., Ibáñez, A. M., Mejía, D., & Rodríguez, C. (2014). *Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia: ¿cómo construir un posconflicto sostenible?* Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes.
- Arroyave, S. (julio, 2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *FORUM*, 1(1). <https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/32359/32374>
- Baldé, C. P., Forti, V., Gray, V., Kuehr, R. & Stegmann, P. (2017). *The Global E-waste Monitor-2017: Quantities, Flows, and Resources*. United Nations University (UNU), International Telecommunication Union (ITU) & International Solid Waste Association (ISWA). <https://www.itu.int/en/ITU-D/Climate-Change/Documents/GEM%202017/Global-E-waste%20Monitor%202017%20.pdf>
- Barrie. (2017). Circular Cities: Building an Urban Future. https://progrss.com/sustainability20170302/circular-cities_building-urban-future/
- Bodenheimer, E. (1994). *Teoría del derecho*. (Vol. 60). Fondo de Cultura Económica.
- Bonilla, A. (2004). *Percepciones de la amenaza de seguridad nacional de los países andinos: regionalización del conflicto colombiano y narcotráfico. América Latina y el desorden global neoliberal*. CLACSO.
- Brasil, Ministerio de Defensa. (2008). *Estrategia Nacional de Defensa* (Vol. I). (G. d. Brasil, Ed.).
- Brasil. (2017). *Informe nacional voluntario sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030*. Secretaría de Gobierno de la Presidencia de la República y el Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión, con supervisión de la Casa Civil de la Presidencia de la República y de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República.
- Brown, L. (1977). Redefining Security. *Worldwatch Paper*, 14. Worldwatch Institute.

- Brundtland, G. (1987). *Nuestro futuro común*. ONU.
- Buendía, J. C., Osorio, R. C., Rangel, J. E. & Miranda, M. R. (mayo, 2016). La desindustrialización en Colombia desde la apertura económica. *Revista CIFE*, 18(28). <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/cife/article/view/3435/3782>
- Buitrago, F. L. (2006). *La inseguridad de la seguridad: Colombia 1958-2005*. Editorial Planeta.
- Cabeza, D. (2014). *Logística inversa en la gestión de la cadena de suministro*. Alfaomega.
- Carson, R. (1962). *Primavera silenciosa*. Crítica.
- Carter, C. & Ellram, L. (1998). Reverse logistics: A Review of Literature and Framework for Future Investigation. *Journal of Business Logistics*, 19(1), 85-102.
- Cely, G. G. (1997). *Bioética y universidad*. Centro Editorial Javeriano.
- CEPAL. (1998). *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: Textos seleccionados*. CEPAL.
- CEPAL. (2012). *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre de la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos, para América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.
- CEPAL. (2014). *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*. Naciones Unidas.
- CEPAL. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3)*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf
- CEPAL. (febrero, 2019). *Acerca de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/acerca-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>
- CEPAL. (mayo, 2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Naciones Unidas.
- Chavarro, D., Vélez, M., Tovar, G., Montenegro, I., Hernández, A. & Olaya, A. (2017). *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia y el aporte de la ciencia, la tecnología y la innovación*. Colciencias. <https://www.colciencias>

gov.co/sites/default/files/objetivos_de_desarrollo_sostenible_y_aporte_a_la_cti_v_3.5.pdf

- Chile, Ministerio de Defensa Nacional. (2017). Libro de Defensa Nacional de Chile. (M. d. Nacional, Ed.).
- Clark, H. (21 de marzo de 2017). *Desarrollo humano significa que cada persona alcance todo su potencial*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <http://www.undp.org/content/undp/es/home/blog/2017/3/21/Human-development-means-realizing-the-full-potential-of-every-life.html>
- Colombia, Comando General de las Fuerzas Militares. (2005). *Manual de Estado Mayor y Mando Conjunto para las Fuerzas Militares*. [Reservado. FF. MM. 3-26]. Imprenta Fuerzas Militares.
- Colombia, Comando General de las Fuerzas Militares. (2015). *Plan Estratégico Militar 2030*. Imprenta Fuerzas Militares.
- Colombia, Comando General de las Fuerzas Militares. (2016). *Comité de Revisión Estratégica e Innovación V*. Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.
- Colombia, Comando General de las Fuerzas Militares. (2018). *Manual fundamental conjunto 1.0, Doctrina Conjunta*. Imprenta de las Fuerzas Militares.
- Colombia, Comando General de las Fuerzas Militares. (2019). *Plan Bicentenario “Héroes de la Libertad”*. Imprenta Fuerzas Militares.
- Colombia, Comando General de las Fuerzas Militares. (2019-2022). *Guía de Planeamiento Estratégico del Comando General de las FF. MM.* Imprenta Fuerzas Militares.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 0599 de 2000. Código Penal. (24 julio 2000). http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html#1
- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, Oficina Asesora de Planeación (IRC). (2007). *Informe de Rendición de Cuentas (2002 - 2006)*. Ministerio de Defensa Nacional.
- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, Viceministerio para la Estrategia y Planeación. (n.d.). *Guía de Planeamiento Estratégico (2011-2014). Fortalezcamos la seguridad para dar el salto definitivo hacia la prosperidad*. Imprenta Nacional de Colombia.
- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (2006-2007). *Memorias al Congreso*. María Eugenia Villarraga Vargas.

- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (2007). *Informe Rendición de Cuentas (2002-2006)*. Ministerio de Defensa Nacional.
- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (2009). *Memorias al Congreso de la República (2008-2009)*. Dirección de Comunicación Sectorial.
- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (2009-2010). *Memorias al Congreso de la República*. Dirección de Comunicación Sectorial.
- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (2012). *Memorias al Congreso (2011-2012)*. Dirección de Comunicación Sectorial.
- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (2014). *Memorias al Congreso (2013-2014)*. Dirección de Comunicación Sectorial.
- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (2016). *Memorias al Congreso (2015-2016)*. Secretaría de Gabinete. Ministerio de Defensa Nacional.
- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (2016). *Visión de futuro de las Fuerzas Armadas*. Imprenta Nacional de Colombia.
- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (2017). *Memorias al Congreso (2016-2017)*. Secretaría de Gabinete. Ministerio de Defensa Nacional.
- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Plan de Guerra Bicentenario: 1819-2019. Héroes de la Libertad*. Ministerio de Defensa Nacional.
- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de Defensa y Seguridad: Para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad*. Ministerio de Defensa Nacional.
- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (junio, 2016-2018). *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad. Guía de Planeamiento Estratégico*. Ministerio de Defensa Nacional.
- Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2016). *Agenda 2030. Lograr el desarrollo sostenible en un mundo diverso*. Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Comisión Colombiana del Océano. (2018). *Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (PNOEC)*. Comisión Colombiana del Océano.
- Comisión Económica para América Latina. (2014). *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina*. Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina. (2017). *Panorama Social América Latina*. CEPAL.
- Comisión Europea. (2018). *Economía circular una gran oportunidad para Europa y Chile*.

- CONPES 3918. (2018). *Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Departamento Nacional de Planeación. República de Colombia.
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Creus, C. (1992). *Derecho penal: parte general*. Astrea.
- David, C. P. (2008). *La guerra y la paz* (Vol. 1). (C. M. Bertrand, Ed., & G. P. Quiroz, Trad.) Icaria Editorial.
- De Miguel, C. & Tavares, M. (2015). *El desafío de la sostenibilidad ambiental en América Latina y El Caribe*. Naciones Unidas.
- Departamento de Prosperidad Social-Presidencia de la República. (2010). *Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial*. PNCRT 2010. Imprenta Nacional.
- Departamento Nacional de Planeación. (07 de abril de 2019). *¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo?* <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Qu-es-el-PND.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (20 de marzo de 2018). Las 16 grandes apuestas de Colombia para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Departamento Nacional de Planeación*. <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Las-16-grandes-apuestas-de-Colombia-para-cumplir-los-Objetivos-de-Desarrollo-Sostenible.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2030*. Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Edición Grupo de Comunicaciones.
- Descriptorios en Ciencias de la Salud. (s.f.). *Biblioteca virtual de la salud*. <http://decs.bvs.br/E/homepagee.htm>
- Díaz, L., & Forero, E. (2016). La falacia del desarrollo sustentable. *Iberoamérica Social: Revista-red de estudios sociales-Open Journal System*, 6, 89-104.
- Döll, J. G. (2017). Problemas y perspectivas actuales del desarrollo económico. *Economía UNAM*, 14(41), 110-129.
- Donogh, M. (2017). <http://www.miralz.com/afual-besaat-nief/afualjoumaa/nieuwe-circulate-methodlek-projectreallsath-in-de-gw-breed-gedragen>

- Duque, M. I. (2018). *Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (2018-2022)*. Presidencia de la República, Ministerio de Defensa.
- Echavarría, J. J. (junio, 2011). Colombia en la década de los noventa: neoliberalismo y reformas estructurales en el trópico. *Cuadernos de Economía*, 20(34). http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722001000100004
- EFE. (25 de enero de 2019). El cambio climático multiplica los conflictos y amenaza la seguridad del mundo. *Agencia EFE*. <http://ezproxy.umng.edu.co:2048/login?url=ht>
- EFE. (31 de enero de 2019). La guerra en Siria: la primera prueba de que el cambio climático puede causar conflictos. *Agencia EFE*. <http://ezproxy.umng.edu.co:2048/login?url=https://search.proquest.com/docview/2173538362?accountid=30799>
- El Desconcierto. (26 de diciembre de 2015). Max Neef: “La obsesión por el crecimiento es un disparate”. *El Desconcierto*. <https://www.eldesconcierto.cl/2015/12/26/max-neef-la-obsesion-por-el-crecimiento-es-un-disparate/>
- El Tiempo. (06 de enero de 2018). Cara a cara sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/estados-unidos-no-esta-cumpliendo-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-de-la-onu-168514>
- Escobar, A. (2005). El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. En Mato, D. (Coord.). *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-31.
- Escobar, A. (2014). *La invención de desarrollo* (segunda ed.). Popayán: Universidad del Cauca.
- Eslone, R., Dittman, P., & Mentezer, J. (2011). *Transformación de la cadena de suministro. Innovando para la creación de valor en todos los procesos críticos*. Proffitt.
- España, Ministerio de Defensa. (2018). PDC-01(A) Doctrina para el Empleo de las FAS. (M. d. Defensa, Ed.).
- Estados Unidos de América, Departamento de Defensa. (s.f.). *ADP 3-0, Operaciones*. Estados Unidos de América.

- Estados Unidos de América, Departamento de Defensa. (s.f.). *ADP 3-07, Estabilidad*. Estados Unidos de América.
- Estados Unidos de América, Departamento de Defensa. (s.f.). *JP 1-0, Doctrina de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos*. Estados Unidos de América.
- Estados Unidos de América, Departamento de Defensa. (s.f.). *JP 2-0, Inteligencia Conjunta*. Estados Unidos de América.
- Estados Unidos de América, Departamento de Defensa. (s.f.). *JP 3-0, Operaciones*. Estados Unidos de América.
- Estados Unidos de América, Departamento de Defensa. (s.f.). *JP 3-07, Estabilidad*. Estados Unidos de América.
- Estenssoro, F. (2015). El ecodesarrollo como concepto precursor del desarrollo sustentable y su influencia en América Latina. *Universum*, 30(1), 81-99.
- Forum, W. E. (2019). *The Global Risks Report 2019*. World Economic Forum.
- Foucault, M. (2000). *Defender la sociedad*. Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Francisco, P. (24 de mayo de 2015). *Carta Encíclica Laudato Si' sobre el cuidado de la casa común*. Tipografía Vaticana.
- Gabinete Técnico del Jefe de Estado Mayor de la Defensa. (30 de mayo de 2018). *Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas 2017* (Vol. Cambio 2). EMAD.
- García, S. I. (octubre, 2018). *Los ODS, la agenda de Naciones Unidas para la Paz: el vínculo solidario de la Seguridad, el Desarrollo y los Derechos Humanos*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Giha, T. Y. (2011). *Presentación de la Guía de Planeamiento Estratégico del Sector Seguridad y Defensa (2011 – 2014)*. Viceministerio para la Estrategia y Planeación.
- Gleick, P. (1993). Water and Conflict: Fresh Water Resources and International Security. *International Security*, 18(1), 79-112.
- Gobierno de España. (2017). *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. Gobierno de España.
- Gómez, C. (30 de diciembre de 2018). Comienza la era Bolsonaro en Brasil. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/comienza-la-era-bolsonaro-en-brasil/>
- González de Jesús, R. (2008). *Pobreza absoluta y crecimiento económico, análisis de tendencia en México, 1970-2005* [Tesis de Maestría, Universidad Autónoma del Estado de México]. <http://www.eumed.net/librosgratis/2009b/529/Definicion%20de%20Crecimiento%20Economico.html>

- González-Cuenca, D., Molina O, D. E. & Montes Ramírez, A. M. (2018). Paz ambiental y paz territorial: los desafíos de Colombia para el postconflicto. En H. F. Guerrero Sierra, M. E. Vega & P. M. Acosta Castellanos (Eds.), *Estudios sobre medioambiente y sostenibilidad: una mirada desde Colombia* (pp. 23-39). Ediciones Usta.
- González-Cuenca, D., Montes, A. & Pinedo, C. (2018). De las políticas públicas del posacuerdo a la evolución institucional para la paz estable Colombia. En R. García, J. Wilches, H. Guerrero & M. Hernández (Eds.), *La Colombia del posacuerdo: retos de un país excluido por el conflicto armado* (pp. 85-108). Editorial UD.
- Grasa, R. (1994). Los conflictos “verdes”: su dimensión interna e internacional. *Ecología Política*, (8), 25-40.
- Guatemala, I. (s.f.). *Informe Nacional de Desarrollo Humano - Concepto*. <http://desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano/concepto/>
- Gudynas, E. (2004). *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*. Coscoroba Ediciones.
- Gudynas, E. (febrero, 2011). Buen vivir: germinando alternativas al desarrollo. *América Latina en Movimiento*, (462), 1-20.
- Guerra, Y. M., Cárdenas, Á. E. M. & Cómbita, A. G. (2011). Biopolítica y Biojurídica: administración del individuo a través de la norma. *Justicia Juris*, 7(2), 9-16.
- Habermas, J. (1993). *El discurso filosófico de la modernidad*. Taurus.
- Hidrón, J. H. (1988). *Panorama del derecho constitucional colombiano*. Temis.
- Hoffman, K.-D. (julio-agosto, 2015). Pobreza y desigualdad: la necesidad de un enfoque multidimensional. *Revista Nueva Sociedad*, (257), 77-84.
- Homer-Dixon, T. (1999). *Environment, Scarcity and Violence*. Princeton University Press.
- Hottois, G. (2005). Cultura tecnocientífica y medioambiente. La biodiversidad en el tecnocosmos. En *Colección Bios y Ethos*, 2(12), 21-40. Universidad El Bosque-Kimpres.
- IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA. (2017). *Tercera Comunicación Nacional De Colombia a La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático (CMNUCC)*. MinAmbiente.
- Idrobo, J. A. & Amaya, J. (2018). *Reconciliaciones y resistencias. Modelos mentales y aprendizajes colectivos en la construcción de paz territorial en Colombia*. Ediciones USTA.

- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. (2018). *Mapa de ecosistemas continentales, costeros y marinos de Colombia*. MinAmbiente.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos. (2011). *Los potenciadores del riesgo*. Ministerio de Defensa.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos. (2017). *Cuaderno de Estrategia 185. Ciberseguridad: la cooperación público-privada*. Ministerio de Defensa.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos. (2018). *Cuadernos de Estrategia 193. El cambio climático y su repercusión en la defensa*. Ministerio de Defensa.
- IPCC. (2019). *Informes especiales del IPCC*. https://archive.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml
- Jugma, R. M. (2016). *Defensa y medioambiente: preparación con sostenibilidad*. Brasil.
- Junta de Andalucía. (2014). Programa de Acción Global. Por un futuro sostenible.
- Kaneda, T. & Haub, C. (09 de marzo de 2018). *How Many People Have Ever Lived on Earth?* <https://www.prb.org/howmanypeoplehaveeverlivedonearth/>
- Khagram, S., Clark, W. & Firas, D. (2003). From the Environment and Human Security to Sustainable Security and Development, *Journal of Human Development*, 4(2), 289-313.
- Kottow, M. (enero-febrero, 2003). Bioterrorismo, biodefensa, bioética. *Salúde Pública*, 19(1), 297-303.
- Lélé, S. M. (1991). Sustainable Development: A Critical Review. *World Development*, 19(6), 607-621.
- Londoño-López, M. C. (enero-julio, 2018). Retos y desafíos de las políticas públicas para la igualdad de género y los derechos humanos en el marco de la agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Prospectiva*, (25), 13-28. <http://revistapropectiva.univalle.edu.co/index.php/prospectiva/article/download/6004/8325/>
- López, O. (23 de junio de 2019). *Revisión de par académico sobre cambio climático*. (d. Barrero, entrevistador).
- López-Jacoiste, E. (2010). *Seguridad, Defensa y Desarrollo en el contexto internacional actual*. (E. López-Jacoiste, Ed.) Editorial Universidad de Navarra.
- Macarthur, E. (2015). *Hacia una economía circular: Motivos económicos para una transición acelerada*. Fundación Ellen MacArthur.
- MacNeill, J. (1989, septiembre). Estrategias para el desarrollo económico sostenible. *Scientific American*, 261(3), 154-165.

- Martínez, N. (22 de febrero de 2019). *Cátedra Colombia*. Escuela Superior de Guerra.
- Massiris, A. (2014). *Retos del ordenamiento territorial en contextos de descentralización y autonomía en América Latina*. Universidad Nacional de Colombia.
- Mateos, R. (21 de septiembre de 2014). Logros y fracasos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a tres meses del año límite. *El diario*. https://www.eldiario.es/desalambre/Logros-Objetivos-Desarrollo-Milenio-enfrenta_0_304820495.html
- Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (2010). *Desarrollo a escala humana: Opciones para el futuro*. Biblioteca CF+ S.
- Mazurek, H. (2010). *Desarrollo, territorio y ordenamiento: replantear la relación local-global*. CIAT.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J. & Behrens, W. W. (1972). *The Limits to Growth*. Potomac Associates.
- Meadows, D., Randers, J., & Meadows, D. (2012). *Los límites del crecimiento*. Edit. Taurus.
- Mejía, D. & Gaviria, A. (2011). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extraños*. Ediciones Uniandes.
- Mendoza, A. (1992). *Teoría y sinopsis de la Constitución de 1991*. Ediciones Doctrina y Ley.
- Molina O., Rodríguez Sánchez, P., & Hernández González, M. (2016). Desarrollo, sostenibilidad y gobernanza ambiental: Estableciendo puentes teóricos. En *XI Encuentro Institucional de Investigaciones*. Universidad Militar Nueva Granada.
- Molina, D., Molina A. & Montes, A. (2017). Papel de las Fuerzas Militares frente a los retos ambientales en el posacuerdo en Colombia, En *Sociedad y Fuerza Pública ante los retos de la paz: justicia transicional, víctimas y consolidación democrática en Colombia*. Grupo Editorial Ibáñez.
- Montoya, S. (25 de septiembre de 2018). ONU lanza estrategia para financiar Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.aa.com.tr/es/mundo/onu-lanza-estrategia-para-financiar-objetivos-de-desarrollo-sostenible/1263714>
- Mota Díaz, L., & Sandoval Forero, E. (2016). La falacia del desarrollo sostenible: un análisis desde la teoría decolonial. *Iberoamérica Social: Revista-red de estudios sociales*, (VI), 89-104.

- Naciones Unidas. (19 de septiembre de 2016). *Objetivos de Desarrollo Sostenible. ¿Qué es “Rio+20”?* <http://www.un.org/es/sustainablefuture/about.shtml>
- Naciones Unidas. (1973). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Organización de las Naciones Unidas*. Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medioambiente y el Desarrollo*. Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (1987). *Report of the world commission on environment and development: Our common future*. United Nations.
- Naciones Unidas. (2019a). *Cumbre sobre la Acción Climática (ONU 2019)*. <https://www.un.org/es/climatechange/un-climate-summit-2019.shtml>
- Naciones Unidas. (2019b). *United Nations treaty collection*. <https://treaties.un.org/>
- Naciones Unidas. (26 de junio de 1945). *Carta de las Naciones Unidas*. <https://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>
- Naciones Unidas. (s.f.). *Desarrollo*. <https://www.un.org/es/sections/what-we-do/promote-sustainable-development/index.html>
- Naval Durán, C. & López-Jacoiste, L. M. (2013). Seguridad humana: requisito para la paz en un mundo global. In M. A. Rego & U. d. Fundación Dialnet (Eds.), *Cosmopolitismo y educación aprender y trabajar en un mundo sin fronteras* (69-90). Brief.
- Niestroy, I., Hege, E., Dirth, E. and Zondervan, R. (2019). *Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: Good practices and the way forward*. European Parliament's Committee on Development. <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/160360/DEVE%20study%20on%20EU%20SDG%20implementation%20formatted.pdf>
- Nilsson, M., Griggs, D., Visbeck, M., Ringler, C., & McCollum, D. (2017). *A Guide to SDG Interactions: from Science to Implementation (Introduction, A Framework for Understanding Sustainable Development Goal Interactions)*. International Council for Science.
- Niño, C. A. (2017). *Nociones sobre seguridad y paz en las relaciones internacionales contemporáneas* (Primera ed., Vol. 1). (C. A. Alberto Castillo Castañeda, Ed.) Universidad Santo Tomás.
- Núñez, J., Cuesta, L. (2006). *Las trampas de pobreza en Colombia. ¿Qué hacer? Diseño de un programa contra la extrema pobreza*. Universidad de los Andes.
- OEA. (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. OEA.
- OEI. (2014). *Programa de acción global. Economía y sostenibilidad. Por un futuro sostenible*. <https://www.oei.es/historico/decada/index.php>

- OIT. (2017). *Estimaciones mundiales sobre trabajo infantil: resultados y tendencias 2012 - 2016*. Organización Internacional del Trabajo.
- Olabe, A. & González, M. (2008). Cambio climático, una amenaza para la seguridad global. *Política Exterior*, 22(124), 175-187. <http://www.jstor.org/stable/20647004>
- Olivares, L. B. (23 de octubre de 2014). *Desarrollo sostenible, defensa y seguridad nacional*. IIEES Instituto Español de Estudios Estratégicos. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEE0119-2014_DesarrolloSostenible_Domingo_Olivaress.pdf
- ONU. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medioambiente y el Desarrollo*. ONU.
- ONU. (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Organización de las Naciones Unidas.
- ONU. (1998). *Protocolo de Kioto*. Organización de las Naciones Unidas.
- ONU. (2000). *Objetivos de desarrollo del milenio*. <http://www.un.org/es/development/desa/millennium-development-goals.html>
- ONU. (2010). *Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático en Cacán*. Organización de las Naciones Unidas.
- ONU. (2012). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. El futuro que queremos* <https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1-spanish.pdf>
- ONU. (2012). *El futuro que queremos*. 66/288. Naciones Unidas. <https://undocs.org/es/A/RES/66/288>
- ONU. (2012). *Resolución aprobada por la Asamblea General*. Organización de las Naciones Unidas.
- ONU. (2015). *Convención Marco sobre el Cambio Climático. Conferencia de las partes*. Organización de las Naciones Unidas.
- ONU. (2015). *Objetivos de desarrollo del milenio*. Organización de las Naciones Unidas.
- ONU. (2015). *Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General 70/1*. ONU.
- ONU. (2019). *Objetivos de desarrollo sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2/>
- ONU. (22 de marzo de 2002). *La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*. <http://www.un.org/es/conf/ffd/2002/>
- Osorio, S. N. (2018). Fundamentación teórica del programa. En Crf., *Revisión de la fundamentación teórica del programa según el documento Maestro*. UMING.

- Ovalle, C. (2015). Reflexión bioética como perspectiva crítica del desarrollo sostenible. *Revista Redbioética/UNESCO*, año 6, 1(11), 115-124.
- Oxfam. (febrero de 2019). *Cinco datos escandalosos sobre la desigualdad extrema global y cómo combatirla*. <https://www.oxfam.org/es/iguales/cinco-datos-escandalosos-sobre-la-desigualdad-extrema-global-y-como-combatirla>
- Paloyo, A. R., Vance, C. & Vorell, M. (2014). Local determinants of Crime: Do Military Bases Matter? *Demographic Research*, 31(21), 625-658.
- Paz, I. K. (2017). *Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz*. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz.
- Pearce & Turner. (1990). *Economía de los recursos naturales y el medioambiente*. Colegio de Economistas de Madrid/Celeste.
- Peñaranda, F. (2015). Sujeto, justicia social y salud pública. *Ciencia & Salud Colectiva*, 20(4), 987-996. http://www.scielo.br/pdf/csc/v20n4/es_1413-8123-csc-20-04-00987.pdf
- Pierri, N. (2005). Historia del concepto de desarrollo sustentable. En N. Pierri & G. Foladori, ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable (pp. 27-81). Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- Pinzón, B. C. (2012). *Memorias al Congreso (2011-2012)*. Ministerio de Defensa Nacional. Dirección de Comunicación Sectorial.
- Pinzón, B. J. (2014). *Memorias al Congreso (2013-2014)*. Ministerio de Defensa Nacional. Dirección de Comunicación Sectorial.
- PNUD. (12 de octubre de 2018). *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/background.html>
- PNUD. (1994). *Informe sobre desarrollo Humano 1994*. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf
- PNUD. (20 de febrero de 2019). *Antecedentes de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/background.html>
- PNUD. (2019). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Qué hacemos*. <https://www.undp.org/content/undp/es/home/our-focus.html>
- Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Ministerio de Defensa Nacional.
- Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional. (2006). *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*. Ministerio de Defensa Nacional.

- Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional. (2010 - 2014). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP)*. Presidencia de la República.
- Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional. (2015-2018). *Política de Defensa y Seguridad: Todos por un Nuevo País*. Secretaría de Gabinete.
- Presidencia de la República. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>
- Presidencia de la República. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf>
- Presidencia del Gobierno de España. (2017). *Estrategia de Seguridad Nacional*. Presidencia del Gobierno.
- Procolombia. (s.f.). *Plan Nacional de Desarrollo*. <http://www.procolombia.co/procolombia/transparencia/plan-nacional-de-desarrollo>
- Ramírez, d. R. (16 de junio de 2003). *Presentación de la ministra de Defensa Nacional. Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Presidencia de la República - Ministerio de Defensa Nacional.
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina. (2016). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. (R. d. Latina, Ed.).
- Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (2013). *Una agenda de acción para el desarrollo sostenible. Informe para el secretario general de las Naciones Unidas*. www.unsdsn.org
- República Federativa de Brasil. (2012). *Política de Defensa Nacional, Estrategia Nacional de Defensa*. (S. d. Ministerio de Defensa, Ed.).
- Restrepo, J. C. (junio de 2004). El desarrollo en Colombia: historia de una hegemonía discursiva. *Revista Lasallista de investigación*, 1(1). <http://hdl.handle.net/10567/167>
- Revista Semana. (6 de febrero de 2019). Vamos a sacar 1,5 millones de personas de la pobreza extrema: Duque al presentar Plan de Desarrollo. *Revista Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/gobierno-duque-presenta-el-plan-nacional-de-desarrollo/600316>
- Rivera, S. R. (mayo, 2011). *Presentación del Ministro de Defensa Nacional. Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP)*. Ministerio de Defensa Nacional.

- Rodríguez Tapia, L., & Ruiz Sandoval Valverde, D. (2001). El concepto de capital natural en los modelos de crecimiento exógeno. *Análisis Económico*, XVI (33), 109-128.
- Rodríguez, M. (2019). *Cambio climático: lo que está en juego*. Dupligráficas.
- Rodríguez, T. (2012). El terrorismo y nuevas formas de terrorismo. *Espacios públicos*, 15(33), 72-95. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67622579005>
- Rojas, P. J. (08 de julio de 2016). Ejército, conjuntes y Acción Unificada. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16640129>
- Saavedra Guzmán, R. (2017). *Planificación del desarrollo*. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Sachs, J. (2008). *Economía para un planeta abarrotado*. Random House Mondadori S.A. <https://julianmontes.files.wordpress.com/2011/04/sachs-jeffrey-economia-para-un-planeta-abarrotado3.pdf>
- Sachs, W. (Ed.). (1992). *The development dictionary: A guide to knowledge as power*. Zed Books.
- Salazar Pérez, R. (2011). Los miedos ocultos en la sociedad del siglo XXI. *Theomai* [en línea] (23), 24-34. <https://www.redalyc.org/html/124/12418703002/>
- Samans, R. (2018). *Informe de Competitividad Global*. Foro Económico Mundial.
- Sánchez, F. G. (2014). Un futuro sostenible para las Fuerzas Armadas. *Revista Española de Defensa*, 16-19.
- Sánchez, V., & Sejenovich, H. (septiembre–diciembre de 1978). Ecodesarrollo: Una estrategia para el desarrollo social y económico compatible con la conservación ambiental, *Revista Interamericana de Planificación*, XII, (47-48), 152-160.
- Santos Manuel, S. C. (2010). *Diccionario, político, estratégico y militar*. Escuela Superior de Guerra.
- Santos, J. M. (2006-2007). *Memorias al Congreso de la República*. Ministerio de Defensa Nacional.
- SDGF. (s.f.). *Sustainable Development Goals Found*. <http://www.sdgfund.org/es>
- Senado de la República, S. (31 de diciembre de 2018). *Constitución Política de Colombia*. Secretaría del Senado de la República. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Stanislaus, M. (2018). *Foro Latinoamericano de Economía Circular*. FEC Chile.
- Stein, A. (2 de julio de 2018). *Cambio climático y conflictividad socioambiental en América Latina y el Caribe*. Ediciones Universidad de Salamanca. <https://doi.org/10.14201/alh201879939>

- Stiglitz, J. (2002). *El malestar de la globalización*. Taurus.
- Stiglitz, J. (2017). *El malestar de la globalización*. W.W. Norton & Company.
- Tassara, C. (2016). *Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad Evolución de las políticas y escenarios futuros* (Vol. 1). Unisalle.
- Tesoro de la UNESCO. (09 de mayo de 2019). *Información del vocabulario*. <http://vocabularies.unesco.org/browser/thesaurus/es/>
- The World Bank. (2017). *The World Bank and the International Water Association to Establish a Partnership to Reduce Water Losses*. Recuperado de <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/09/01/the-world-bank-and-the-international-water-association-to-establish-a-partnership-to-reduce-water-losses>
- Toffer, A. (2006). *La evolución de la riqueza*. Debate para Sudamérica. https://www.researchgate.net/publication/28185878_Toffler_Alvin_Toffler_Heidi_La_Revolucion_de_la_Riqueza
- Turco, J. (2012). ¿Desarrollo sustentable? Según el cristal. *Informe de coyuntura: Cambio climático*.
- Unceta, K. (2013). Decrecimiento y buen vivir ¿paradigmas convergentes? Debates sobre el postdesarrollo en Europa y América Latina. *Revista de Economía Mundial*, 21-45.
- UNESCO. (19 de octubre de 2005). Declaración universal sobre Bioética y Derechos Humanos. *UNESCO. Instrumentos Normativos*. http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=31058&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- UNESCO. (5 de septiembre de 2011). 793 millones de personas no saben leer ni escribir. *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*. http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view/news/8_september_international_literacy_day_793_million_adults/
- Uribe, V. Á. (2003, junio 13). *Carta del presidente de la República. Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Casa de Nariño, Presidencia de la República - Ministerio de Defensa Nacional.
- Urra, M. (2017). *Estado, mercado, academia y comunidad. Una cuádruple hélice para el desarrollo integral y la innovación*. [Tesis de doctorado, Universidad de Comillas]. https://www.researchgate.net/publication/325216441_Estado_mercado_academia_y_comunidad_Una_cuadruple_helice_para_el_desarrollo_integral_y_la_innovacion

- Vallejo, G. (2016). *EL acuerdo de París. Así actuará Colombia frente al cambio climático*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Valor, C. (2007). *La contribución de la empresa a la consecución de los Objetivos del Milenio: Análisis de la industria energética*. Observatorio RSC.
- Vandemoortele, J. (2007). *ODM: ¿Objetivos interpretados erróneamente?* CIP.
- Velásquez, R. (2010). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, (20), 149-187.
- Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales. (2019). *Logros de la política de defensa y seguridad. Ministro de Defensa Nacional*. Grupo de Información Estadística.
- Villamil Jiménez, L. C. & Romero Prada, J. R. (2011). Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas: ¿en dónde estamos y para dónde vamos? Fuente de inspiración para priorizar las labores desde la academia. *Revista Lasallista de Investigación*, 8(1), 126-135.
- Walter, M. (2009). *Conflictos ambientales, socioambientales, ecológicos distributivos, de contenido ambiental... Reflexionando sobre enfoques y definiciones*. Centro de Investigación para la Paz.
- WFP. (11 de julio de 2014). Objetivos de desarrollo del milenio: 5 logros que deberías conocer. *Programa Mundial de Alimentos*. <http://es.wfp.org/objetivos-desarrollo-milenio-logros-conocer>
- World Economic Forum. (2017). *The Global Competitiveness Report 2017 - 2018*. <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>
- World Wide Fund for Nature. (2016). *Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible: ¿cuál fue el resultado y qué nos espera?* WWF.
- World Wide Fund for Nature. (2017). *Colombia viva: Un país megadiverso de cara al futuro. Informe 2017*. WWF.



ESCUELA SUPERIOR
DE GUERRA
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

ISBN 978-958-42-9291-9



9 789584 292919 >