

Seguridad y desarrollo: síntesis de una dialéctica*

GENERAL HENRY MEDINA U.**

RESUMEN



La seguridad y el desarrollo son factores interactuantes, componentes cada vez más importantes en el sueño por la longevidad de la humanidad. En Colombia son el mayor reto para la supervivencia del Estado.

Palabras claves: Sociedad, fuerza pública, seguridad, defensa, desarrollo.

Abstracts

Security and development are interacting factors; components increasingly important in order to realize the dream of perpetuating mankind. In Colombia, they are the greatest challenge for the survival of the State.

Key words: Society, security forces, national security, national defense, development.

* Conferencia dictada en el Congreso Internacional «El papel de las fuerzas militares en una democracia en desarrollo», Bogotá, 6 a 8 de abril de 2000.

** Profesional en Economía, Universidad del Atlántico. Maestría en Gerencia de Empresas, Instituto de Empresas en Madrid, España. Master of Business Administration (M.B.A.), Instituto Tecnológico de la Florida, FIT, Estados Unidos. Programa Presidentes de Empresas, Universidad de Los Andes. Especialización en Alta Dirección de Estado, Escuela de Alto Gobierno. Director Escuela Superior de Guerra. Oficina: Carrera 11 No. 102-50 Oficina 403. Correo electrónico: hmedina@esdegue.mil.co

Las Fuerzas Militares colombianas reflexionan constantemente sobre el concepto de seguridad nacional y su efecto en el desarrollo del país, así como sobre el efecto correlativo que representa un desarrollo humano pobre en la misma seguridad nacional. Veo con preocupación cómo se miran los problemas de seguridad nacional, cómo la generalidad de los colombianos los mira como asunto que debe ser resuelto sólo por los militares y la Policía Nacional y no por la sociedad en pleno; además, también resulta preocupante cómo se toman las decisiones en el campo de la seguridad, como si fueran sólo coyunturales y no decisiones que correspondan a políticas de Estado.

En Colombia, por mucho tiempo y en muchas etapas de su historia, se han entendido la seguridad y el desarrollo como dos aspectos contradictorios, que en términos de asignación de recursos representan la disyuntiva entre privilegiar lo uno o lo otro. Lo que pretendo compartir es la convicción de que no existe tal dilema y que, por el contrario, estamos hablando de dos conceptos que se complementan, se corresponden y se condicionan mutuamente.

Así mismo, y como consecuencia práctica de lo expresado, deseo proponer modificaciones sustanciales a la forma en que en la actualidad se determinan las necesidades, se formulan las estrategias y se asignan los recursos en el campo de la seguridad y la defensa nacionales.

Actualmente Colombia es un país en el cual sectores importantes de la sociedad no tienen claridad suficiente sobre lo relacionado con la seguridad nacional, sus fines y sus características, y no por coincidencia es uno de los países donde se ha alcanzado uno de los índices más altos de inseguridad y desorden público. Observo que entre nosotros los recursos para la seguridad se han asignado con el único criterio de tratar de satisfacer por igual a todas las partes que compiten por el gasto, fundamentalmente porque aquella no se ha tratado como un bien público ni se ha manejado como política de Estado.

Los lineamientos generales de la metodología que propondré obedecen al modelo conocido como el *Top-Down Approach*, al cual hice referencia en mi trabajo de grado en el Colegio de Guerra del Ejército de los Estados Unidos, en 1992.

El primer paso consiste en analizar las diferentes amenazas, a la luz de los intereses y objetivos nacionales contemplados en la Constitución Política. Las amenazas son de diferente orden y, por tanto, no todas exigen, dentro

de una estrategia acertada, el uso de los medios militares o al menos de su capacidad bélica. Sea este el momento de anotar que las Fuerzas Militares no son sólo herramientas bélicas idóneas para el control de las amenazas contra la seguridad nacional, sino también instrumentos muy importantes para la visualización, creación, gestión y explotación de oportunidades en procura del bien común.

Clarificadas y priorizadas las amenazas o retos, y como segundo paso, es necesario diseñar las estrategias para alcanzar los fines, e incorporarlas dentro del conjunto de actividades y políticas de Estado que compiten en términos de acción y recursos.

En el paso siguiente o, prácticamente simultáneo, el alto mando militar y sus estados mayores deben preparar las diferentes combinaciones de estructura de fuerza requeridas, en términos de cantidad de tropas, sistemas de armas, dotación de equipo, disposición en el terreno, sistemas logísticos y características de instrucción y entrenamiento, para tener fuerzas suficientemente flexibles que puedan superar con éxito las amenazas reales o potenciales identificadas por los organismos del Estado competentes para tal fin. El análisis de los sistemas resultantes como posibles opciones de solución, así como los costos de tales estructuras en términos de inversión, operación y costo social, debe ser efectuado conjuntamente por el Ministerio de Defensa Nacional, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Es muy probable que los costos resultantes de llevar a la realidad las soluciones ideales resulten inalcanzables para la economía nacional, por lo que es necesario discutir el gasto en defensa de cara a las demás necesidades prioritarias que compiten por la asignación de recursos escasos, mediante técnicas de análisis de riesgo que permitan prever los efectos y consecuencias a corto, mediano y largo plazo de modificar estrategias militares, en términos de asignación de recursos para hacer el tránsito de lo ideal a lo necesario y de lo necesario a lo posible.

Los criterios resultantes, antes de la aprobación por el Congreso de la República, deben ser discutidos públicamente y aceptados dentro de los espacios que la sociedad debe tener para expresarse en materia tan importante.

DESARROLLO

Entremos ahora a expresar brevemente lo esencial de uno de los componentes del dilema: *el desarrollo*. Lo entendemos como un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que se logra por medio del crecimiento económico con equidad social y de la transformación de los métodos de producción y los patrones de consumo, respetando el ecosistema. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural, nacional, regional y local, así como el fortalecimiento de la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza. De esta forma, el desarrollo busca satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las de las futuras generaciones.

Tal enfoque supone que la inversión más productiva que puede hacer una sociedad es la que realiza en capacidades humanas, en educación, en salud, en calidad de vida. En suma, en mejorar sus propias aptitudes dentro de un ambiente de seguridad, creando oportunidades ciertas para las futuras generaciones.

Infortunadamente, y a pesar del crecimiento económico, observamos que se ha ensanchado la brecha de ingresos, y las diferencias sociales no sólo han crecido sino que se han hecho más complejas. Por desgracia, día a día aumenta el número de pobres, en un proceso que se afianza como propio de un mundo socialmente excluyente y, en algunos países lo marginal es lo central. De esta manera, parece ser que los principales problemas en la actualidad son, cada vez más, aquellos relativos a la calidad de vida global y la seguridad que permita el ambiente protegido para el desarrollo social.

El artículo 1° de nuestra Carta Política define a Colombia como un estado social de derecho. Con ello, lo social deja de ser un estribillo, para convertirse en el soporte de un nuevo imaginario colectivo a ser alcanzado, en el cual se concibe al Estado no sólo como aquél en donde el ejercicio del poder se ciñe al ordenamiento jurídico preestablecido, característico del estado de derecho que teníamos previamente, sino también como un *estado social* cuya configuración jurídico-política se inspira en la posibilidad y obligación de hacer cabal y efectiva la igualdad entre los ciudadanos.

La Constitución Política de 1991 también consagra un conjunto de principios y valores que apuntan a la conformación de un *orden social justo* y que en palabras del magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz «obedecieron a la

necesidad histórica de reaccionar contra la violencia, la arbitrariedad y la injusticia, en la búsqueda de un nuevo consenso que comprometiera a todos los sectores sociales en la defensa y respeto de los derechos fundamentales». ¹ Al ser función básica de las Fuerzas Militares la defensa del orden constitucional, los militares hemos adquirido también un compromiso en la inserción y defensa de tales principios y valores.

Así las cosas, un aspecto crucial y transversal de la vida moderna es el de la seguridad. En este contexto, la seguridad ha de ser global e indivisible y, desde una visión más profunda y vital, ha de tener su sustento en la ética y en la equidad. La primera, entendida en función de la expansión de valores de solidaridad y, la segunda, como igualdad de oportunidades para las generaciones presentes y las futuras.

El fin del Estado es el bien común y, por tanto, el acrecentamiento de la dignidad humana expresada a través del respeto pleno de los derechos humanos. En este sentido, el logro de mayores niveles de bienestar y desarrollo no depende únicamente de los bienes materiales obtenidos por cada persona, sino también de la disponibilidad de bienes públicos, tales como la educación, la salud y el bien que nos ocupa hoy, la seguridad y la defensa. Es aquí donde nos acercamos al debate acerca de si la provisión de estos bienes públicos por parte del Estado es una vía costo-efectiva para alcanzar el desarrollo. Así, resulta claro que no puede existir desarrollo humano si no existen adecuados niveles de seguridad, a la vez que es imposible lograr seguridad plena si no existen políticas adecuadas para el desarrollo.

LA SEGURIDAD

Frente al otro componente del dilema, la seguridad, es necesario ser un poco más explícitos, por ser un aspecto que tiene relación directa con nuestra responsabilidad militar cotidiana. Además, el fin de un mundo bipolar y la Constitución Política de 1991 implican cambios en las concepciones sobre la seguridad nacional y su defensa, estableciéndose, de hecho, un nuevo marco de referencia para la actividad de las Fuerzas Militares.

Dentro de los términos y propósitos de la ponencia, entenderemos la *seguridad nacional* como el estado de protección general que permite la

1. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-449, 21 de agosto de 1992. Magistrado ponente, Eduardo Cifuentes Muñoz.

realización de los objetivos de la nación. En este contexto, la seguridad nacional debe ser integral y procurar el bien común; como tal, debe demandar la voluntad social y política de todos los colombianos.

Antes de seguir con el argumento, considero importante definir algunos términos. Seguridad y defensa nacional son conceptos distintos; ciertamente, la seguridad es un fin en el que se minimizan las amenazas, en tanto que la defensa es el conjunto de las acciones para alcanzar el fin. La seguridad nacional tiene que ver con la normalidad política, económica y social dentro del orden constitucional, mientras que la defensa nacional tiene que ver con los recursos económicos y humanos del país, y con las políticas necesarias para garantizar su seguridad en términos de soberanía, independencia, integridad y mantenimiento del orden constitucional.²

Sobre esto de los términos también son necesarias unas cuantas precisiones. Algunos analistas consideran como punto de partida de sus estudios que la defensa es un concepto externo y que la seguridad uno interno. Cabe anotar que cuando se trata de asegurar al Estado de una amenaza del extranjero se habla de seguridad exterior; en tanto que si se trata de asegurar el orden público y, por ende, el orden constitucional, será seguridad interior. Igualmente, las medidas que se toman para prevenir o responder amenazas de otras naciones, son de defensa externa; aquellas que se toman para restituir el orden público y asegurar la permanencia de las instituciones, son de defensa interna.³

En los países desarrollados, estos conceptos han evolucionado hasta considerar como asunto de seguridad y defensa nacional la estabilidad de las relaciones económicas y políticas con otros países, así como la presencia de plagas o enfermedades que atenten contra la salud pública y el desarrollo sostenible, al igual que desastres naturales y otras calamidades. Esta enumeración de amenazas permite determinar cuándo, en qué casos y cómo utili-

2. IBÁÑEZ, JOSÉ R., «Democracia, seguridad y fuerza pública». Imprenta de las Fuerzas Militares, 1994, en PINZÓN, JUAN CARLOS Y BEDOYA, JORGE ENRIQUE, *Economía de la defensa: algunos aportes y aplicaciones al caso colombiano*, Pontificia Universidad Javeriana, 1999.
3. COMISIÓN DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS, *Informe final. El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad: seguridad y orden público*. Tema V. «Seguridad y orden público. Justicia y derechos civiles. Efectos sobre el gasto público». Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, D.C., octubre de 1997.

zar a las Fuerzas Armadas de la nación, en conjunto con los demás elementos constitutivos del poder nacional, para contrarrestar o eliminar los riesgos potenciales o reales.⁴

Otro aporte a la concepción optativa de seguridad nacional es la definición que ofrecen las Naciones Unidas. Según esta entidad, «seguridad es una condición en que los estados consideran que no existe el peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, de manera que puedan seguir libremente su propio desarrollo o progreso. Por lo tanto, la seguridad internacional es el resultado y la suma de las seguridades de todos y cada uno de los estados miembros de la comunidad internacional».⁵ Como se puede apreciar, esta definición también amplía los factores de la seguridad nacional más allá del problema exclusivamente militar.

También podemos ver la seguridad nacional como «el conjunto de condiciones -políticas, económicas, militares, sociales y culturales- necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior».⁶

Dentro de la nueva concepción del estado social de derecho ordenado en nuestra Carta Política, surgen cuatro objetivos básicos de un estado en términos de seguridad, a los cuales se refiere Francisco Leal Buitrago en su libro *El oficio de la guerra: la defensa frente a las amenazas; el mejoramiento del bienestar; el mantenimiento de un orden mundial en el que la nación pueda sentirse segura; y la protección y fomento de un conjunto de valores universalmente válidos*.⁷

-
4. THE WHITE HOUSE, «A National Security Strategy of Engagement and Enlargement». The White House, February, 1996.
 5. ROCKWELL, RICHARD C. Y MOSS, RICHARD H., «La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación», citado por LEAL, FRANCISCO, *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*, TM Editores-Iepri, Santafé de Bogotá, 1994, p. 236.
 6. HERRERA-LASSO LUIS Y GONZÁLEZ, GUADALUPE, «Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México», citado por Leal, Francisco, *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*, TM Editores-Iepri, Santafé de Bogotá, 1994, p. 237.
 7. ROCKWELL, RICHARD C. Y MOSS, RICHARD H., «La reconceptualización...», p. 235.

El primero de estos cuatro objetivos, la defensa frente a las amenazas violentas, es un factor central en la concepción tradicional, que involucra principalmente a los militares. El segundo objetivo, el bienestar, amplía sobremedida el horizonte de la seguridad nacional. El tercero, el mantenimiento de un orden mundial apropiado para la seguridad nacional, rompe con la desconfianza política entre los estados y supone la cooperación internacional. Por último, el objetivo de protección y fomento de los valores universales refuerza el anterior, ya que implica la reducción de los enclaves estatales y proyecta la interdependencia ideológica. En este contexto, la seguridad nacional no es responsabilidad única de los militares, sino de todos los nacionales.

Todas estas definiciones muestran elementos comunes que identifican el nuevo papel protagónico de las Fuerzas Militares en términos de seguridad y desarrollo. Igualmente, nos inducen a pensar que en lugar de buscar un modelo alternativo único, lo más adecuado sería elaborar diferentes definiciones optativas de seguridad nacional, de acuerdo con las especificidades de los distintos países y subregiones. Estas definiciones inducen al análisis sobre la posibilidad de que el «tradicional enemigo militar externo» y el enemigo interno surgido de la confrontación ideológica Este-Oeste estén siendo desplazados por factores como la violación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, la situación económica, la miseria, el narcotráfico, los desplazados y refugiados, la fragilidad democrática y la degradación del medio ambiente.

Lo que aparece, entonces, como aspecto central para todas las posibles nuevas líneas conceptuales de la seguridad nacional es la necesidad de los individuos de vivir en paz y en consonancia con el respeto de los derechos humanos, de contar con los medios económicos, políticos y ambientales para una existencia digna, todo ello dentro de un contexto en el cual la seguridad sea un asunto político y no exclusivamente militar. También es conveniente hacer explícita la especificidad de los problemas propios de los países en desarrollo frente a los que regulan la economía mundial, pues las reconceptualizaciones que se adelantan en el mundo desarrollado no necesariamente deben coincidir con las que se elaboren en países en vías de desarrollo como Colombia.

Frente al nivel de desarrollo de una nación y la efectividad de la garantía de la seguridad como derecho, se puede decir que unas Fuerzas Militares

en un medio caótico, inseguro y socialmente excluyente, tienen menos posibilidades de ser efectivas que las que viven en medio de un cierto grado de bienestar humano.

LA SEGURIDAD COMO BIEN PÚBLICO

Al iniciar mi exposición hablé de la seguridad como un bien público. Permítanme entonces tratar de hacer claridad sobre tal aspecto, más cuando desde el punto de vista de la asignación de recursos tales clarificaciones resultan importantes.

403

De acuerdo con Paul Samuelson, un bien público es un bien cuyos beneficios son compartidos indivisiblemente entre toda la comunidad, sin importar si las personas desean o no consumirlo, característica que no tienen los bienes privados. Cuando es provista, la seguridad nacional beneficia automáticamente a todas las personas residentes de un país, quienes reciben la misma cantidad. Además, los bienes públicos puros como éste no son rivales ni excluyentes.

Así las cosas, podemos aceptar, con Lahera, que este bien público denominado seguridad, al igual que otros como la calidad del sistema legal y la legitimidad del sistema político, afecta la forma en que opera la economía, a través de la provisión de un ambiente de seguridad y estabilidad. De esta forma, la defensa nacional, como acción de la seguridad, es una actividad económica que utiliza recursos humanos y naturales, capital físico, tecnología y bienes intermedios para generar y proporcionar defensa terrestre, naval y aérea.

Desde este punto de vista, podemos considerar a la seguridad nacional como un bien económico en el cual el productor, combinando adecuadamente los recursos, intenta maximizar las utilidades de su empresa, representadas en objetivos del bien común. Así, la defensa es un bien público porque otorga bienestar a los ciudadanos, tiene un costo de oportunidad y no presenta rivalidad ni exclusión en su consumo.

En términos económicos, la seguridad es un bien público y colectivo por excelencia, constitutivo y determinante del desarrollo humano. Su consumo no es individualizable como en el caso de los bienes privados, por lo que no es posible establecer su precio para cada consumidor. Así mismo, un aumento marginal de la población no implica necesariamente gastos adicio-

nales en seguridad, de lo cual se concluye que el costo marginal de este bien es nulo y, en consecuencia, su consumo es colectivo.

De la misma manera, es imposible negar la prestación de los servicios de seguridad y defensa a quienes se nieguen a pagar por él, por razones tanto políticas como de la misma operación del servicio. Los dos factores mencionados anteriormente, el desconocimiento del costo marginal de la seguridad y la defensa y la imposibilidad de excluir a quienes no pagan por ellas, hacen que los agentes no encuentren incentivos para revelar el valor que les otorgan. Así, sólo el estado está en condiciones reales de proveerlos.

De lo anterior se infiere la inexistencia de un precio *correcto* para la seguridad y la defensa. Sin embargo, es necesario pagarlas. La fijación de su precio depende de consideraciones políticas que, en el mejor de los casos, tratan de tener en cuenta la utilidad que obtiene cada uno de los contribuyentes por la prestación de esos servicios. La realización de acciones tendientes a minimizar los riesgos y a responder a las amenazas a la seguridad, es decir, la defensa, implica comprometer recursos públicos.

El razonamiento teórico básico respecto del gasto en defensa se refiere a que éste provee un bien público. Se entiende por este bien la capacidad de proveer un ambiente de protección y seguridad que permita incentivar el desarrollo. Adicionalmente, por sus características, resulta un bien público estratégico, delicado y muy vulnerable.

En los primeros párrafos de esta ponencia me refería igualmente a la situación de desorden público en que se encuentra el país. Analizar las causas y especificidades de este fenómeno que nos afecta en tan alto grado, resulta ajeno a los propósitos de esta presentación, pero sí es útil elaborar algunos comentarios que nos ayuden a la aproximación del tema central.

Se entiende por orden público el «estado de normalidad en el cual están plenamente garantizados la seguridad del Estado, la estabilidad institucional, el ejercicio de los derechos humanos, las libertades públicas y la convivencia ciudadana».

Si aceptamos lo expresado hasta ahora, resulta cierto que Colombia enfrenta una situación grave en la cual se evidencia falta de conceptualización clara sobre lo atinente a la seguridad y la defensa nacional, que existe una equivocada percepción de los roles y responsabilidades de las instituciones comprometidas, que el orden público se encuentra totalmente deteriora-

do, al punto de negar los propósitos del estado social de derecho definidos en nuestra Carta Política, y que es necesario generar procesos participativos que comprometan a toda la sociedad con la selección y adopción del camino deseado.

SÍNTESIS DE UNA DIALÉCTICA

Una vez expuestos los términos del dilema desarrollo y seguridad, puede afirmarse que no se presentan como elementos antitéticos o dicotómicos sino que son expresión necesaria de la realización de los derechos de una sociedad y, por tanto, de los fines del estado. En esos términos se rompe cualquier relación contradictoria que los presente como un dilema, constituyéndose en cambio como elementos correlativos que suponen unos criterios técnicos para su asignación. Tal es la verdadera dificultad que se presenta y es en donde se necesita un supuesto de política pública de estado, con los componentes necesarios de negociación social y un grupo de criterios técnicos que permitan asignar, con criterio de valor agregado, los recursos para las políticas clásicas de inversión social para el desarrollo y la inversión en seguridad como requisito necesario para el éxito de las mismas.

405

ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Habiendo expuesto los fundamentos para romper con el supuesto dilema teórico, a continuación pretendo presentar una serie de elementos que permitan una toma de decisiones de manera racional en la asignación de recursos para la seguridad y la defensa nacionales. Seguiré la metodología antes expuesta para tal efecto.

Identificar las amenazas

En Colombia, para la asignación de recursos, no se han tenido en cuenta las amenazas ni su desarrollo. Si analizamos los trabajos sobre la materia realizados por el economista Luis Jorge Garay, encontramos que el gasto en defensa del país, en el lapso de 1926 a 1997, fue inferior al promedio de América Latina, a pesar de que ninguno de los países de la región enfrentó niveles de desorden público ni de violencia comparables a los nuestros. Hasta 1988, el gasto en defensa estuvo por debajo del promedio mundial y aun del promedio regional, cuando de hecho los factores desestabilizadores, como los grupos alzados en armas, producían una subversión social. A partir de 1990 se

presentó un incremento en el gasto militar, pero de todas maneras muy por debajo de los niveles de aumento de la descomposición social. Actualmente se estima que a causa del conflicto armado y de la violencia urbana, el país está perdiendo alrededor de 5,5 puntos del producto interno bruto, PIB, cuando el gasto en defensa no llega a 3,4 puntos del PIB (incluye Fuerzas Militares y Policía Nacional).

Entre tanto, la pérdida del tejido social siguió creciendo y los agentes generadores de violencia incrementaron su actividad delictiva. Con su accionar, la guerrilla, las autodefensas ilegales, el narcotráfico y la delincuencia organizada, han llevado a la pérdida de productividad en la sociedad, con incidencia en el producto interno bruto y en la crisis social del país a pesar del denodado y patriótico sacrificio de la fuerza pública y del esfuerzo del gobierno por arbitrar recursos presupuestales.

En este entorno, la Comisión de Racionalización del Gasto Público, en una de sus recomendaciones contempladas en su informe de 1997, afirma que al gasto militar hay que fijarle una meta definida para los próximos años, cercana a 3% del PIB. Las preguntas son: ¿Cómo llegaron a tales conclusiones? ¿Cómo fijaron tal porcentaje? Si se estima excesivo el gasto ante una situación de inseguridad creciente, entonces, ¿se piensa que al disminuir el gasto en defensa se aumenta la seguridad? No es dable alcanzar niveles de productividad en términos que cada peso invertido en defensa logre un incremento mayor en el PIB (relación beneficio-costos). Creo que la recomendación de la Comisión es equivocada.

Con estas ideas no quiero dejar la sensación de que mi propósito sea argumentar la necesidad de falta de recursos adicionales para la defensa. No es mi intención en esta ocasión. Lo que quiero expresar y aclarar es la necesidad de estructurar procesos que unan las amenazas con los presupuestos, las necesidades con las soluciones. En términos más claros y corriendo el riesgo de ser repetitivo en la metodología que propongo, el primer paso es clarificar plenamente las amenazas contra la seguridad nacional a la luz de los intereses y objetivos nacionales descritos en la Carta Política.

Es necesario, entonces, determinar los criterios que se deben impartir para el proceso de asignación coherente de recursos para la defensa y seguridad nacionales:

- Recursos en función de las amenazas y objetivos nacionales.
- Políticas a largo plazo.

- Estrategia militar subordinada a la estrategia nacional.
- Intervención de todos los actores sociales.
- Interacción de fines y medios (estrategia y logística).
- Políticas de eficiencia, eficacia y efectividad.

El siguiente paso es estudiar las posibles estrategias que permitan superar las amenazas.

ESTRATEGIAS

En términos de seguridad, los objetivos no siempre se logran a corto plazo y menos en circunstancias tan complejas como las que aboca Colombia. Para la reconstrucción del tejido social, tal como lo expresa el profesor Garay, lo primero que hay que asegurar es la rentabilidad social de la inversión, aunque ella sólo es posible a mediano y largo plazo. La coyuntura del país exige estrategias que comprometan a todas las instituciones de la vida nacional y que necesariamente conllevan alta inversión pública y privada para poder ir avanzando en la aclimatación del sistema económico y social. Ya dijimos que la seguridad es un bien público y que la recuperación del orden público no resultará como fruto del desmonte exclusivo de las armas, sino fundamentalmente como la creación de las condiciones sociales que hagan sustentable, recreable y renovable el ambiente de seguridad y desarrollo.

Lo anterior pretende sostener que las estrategias que permitan superar las amenazas actuales deben ser vistas y analizadas a la luz de los aspectos propios del estado social de derecho y que el uso de las Fuerzas Militares es un factor indispensable mas no suficiente. El conjunto de las estrategias debe contemplar tareas colectivas en diferentes campos, como la educación, la salud, la infraestructura, la redefinición de la frontera y la redistribución de ingreso.

De acuerdo con lo expuesto y dada la diversidad de entes comprometidos en un proyecto como el de recuperar la seguridad y el orden público, se desprende como obvio que la formulación de las estrategias optativas o complementarias es una función política y no sólo militar, desarrolladas por un gobierno pero dentro de la concepción de las políticas de estado, para que adquieran solidez y penetren a profundidad en la sociedad.

Lo anterior es así porque el ejecutivo central no puede tener la responsabilidad exclusiva de la formulación de las estrategias de seguridad. De otra

manera se equipararía la seguridad de los gobiernos con la seguridad nacional. Por eso las instituciones del estado deben compartir esa tarea según sus responsabilidades de representación de la ciudadanía y, en general, según las funciones que les sean propias. Es decir, la seguridad nacional debe entenderse y aplicarse como política de estado y no sólo como política de gobierno.

En Colombia, la seguridad nacional sólo ha sido considerada, en términos parciales, como política de estado a partir de 1990. En la práctica, hasta ese entonces fue un problema exclusivo de la órbita castrense y se manejó al ritmo de las alteraciones del orden público. Durante el gobierno del presidente César Gaviria se hizo un primer esfuerzo, con efectos limitados, para ver la seguridad nacional como un asunto que comprometía a diferentes instituciones estatales y debía ser formulado por las autoridades civiles. Esta nueva concepción se hizo más evidente con la publicación del documento presidencial *Estrategia nacional contra la violencia*.

MEDIOS Y FUERZAS NECESARIAS

El siguiente aspecto de la metodología descrita es el diseño de los medios y de las fuerzas necesarias para desarrollar las estrategias seleccionadas para superar las amenazas. En Colombia, tal vez la única institución con conocimiento y experiencia en este aspecto son las Fuerzas Militares. Pero ya dijimos que los asuntos de seguridad nacional son competencia de todos los nacionales y, por tanto, todas las instituciones deben estar capacitadas para desarrollar los procesos que se acuerden.

En el caso particular de las Fuerzas Militares, y dentro del campo específico que le corresponda desarrollar dentro de la estrategia seleccionada, deben analizarse los diferentes escenarios, determinar aspectos tan importantes como el tipo y número de unidades necesarias -pie de fuerza-, la articulación de las mismas, los sistemas de armas para que actuando integralmente se obtenga la sinergia que incremente la acción del poder de fuego y la acción de apoyo necesario, los equipos adecuados para las características de la misión y del área geográfica, el tipo de instrucción y entrenamiento que esté acorde con las exigencias del tipo de misión, las necesidades para la disposición de las tropas en el terreno para alcanzar la mayor efectividad y los requerimientos de tipo logístico según los requerimientos deducidos de las consideraciones anteriores, las condiciones e infraestructura tecnológica y la doctrina aprendida.

La articulación efectiva de la estrategia y la logística es indispensable para el manejo adecuado del factor humano y de los recursos físicos y financieros, con el fin de satisfacer eficazmente las prioridades de la estrategia en correspondencia con los recursos escasos y la necesidad de maximizar el beneficio de las acciones.

Estos aspectos no han sido plenamente incorporados al conocimiento y práctica de las Fuerzas Militares de Colombia, entre otros factores, porque exigen una metodología compartida con instituciones como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación. La falta de procesos adecuados obedece, principalmente, a que se tienen fuerzas uniformes para las diferentes contingencias, y su conformación y dotaciones dependen de los recursos asignados y no de la necesidad de hacer exitosa una estrategia que supere una amenaza.

Valga la pena mencionar que mientras las fuerzas de la subversión se han duplicado, las autodefensas ilegales se han multiplicado por cinco y el área sembrada de coca se ha incrementado en la misma proporción, el gasto en defensa ha permanecido relativamente estable como porcentaje del PIB. Esto no ocurre porque se hayan diseñado estrategias que no comprometan el esfuerzo militar, sino porque no existe el método que permita estructurar estrategias nacionales coherentes y efectivas y porque las diferentes entidades que participan en los esfuerzos colectivos no tienen procedimientos eficaces para la acción conjunta que haga más efectiva la acción del Estado. Además, existen factores financieros y de estructura del gasto que hacen que sea relativamente inflexible el crecimiento en la asignación de recursos en la proporción que exige el crecimiento de la amenaza.

El Ministerio de Defensa Nacional viene desarrollando progresos importantes para estructurar un sistema que encadene los planes, los programas y los proyectos con los presupuestos, o lo contrario, según como quiera verse, en forma tal que representa un esfuerzo sin antecedentes en la administración pública del país, lo cual permite la adopción del sistema de presupuesto por programas y la realización de la propuesta metodológica que hoy estoy presentando.

Comparto el pensamiento de Mc Guire, en términos de que la modernización y la reestructuración de las Fuerzas Militares exigirá un sistema nuevo, comprensible y amplio de definiciones de costos y beneficios; la cuantificación de los beneficios y los costos y la reducción de ellos a valores

ANÁLISIS DE RIESGO

El último paso en la exposición de la metodología que he venido presentando es el análisis del riesgo. Por ser el dinero un bien escaso, es obvio que el costo de los planes para desarrollar las estrategias se constituye en una limitación de primer orden. El análisis de costos de los medios y fuerzas fijadas dentro del desarrollo del punto anterior, nos lleva a la determinación del costo de la solución ideal, la cual nunca es alcanzable. Aquí surge entonces la necesidad de aplicar técnicas adecuadas para analizar las diferentes necesidades que compiten por recursos a la luz de los beneficios previsibles que su ejecución pueda arrojar al logro de los fines de la estrategia, en consonancia con los intereses y los objetivos nacionales.

CONCLUSIONES

Para lograr grandes propósitos, como en efecto es el de alcanzar la seguridad nacional y el restablecimiento del orden público, es necesario construir una visión concreta y alcanzable del futuro, con principios, objetivos y fines firmes que permitan establecer un marco para el desarrollo de ese propósito. Tener la visión de lo que se pretende lograr es el punto de partida para la investigación. Lo siguiente es identificar los cambios necesarios y decidir las acciones que deben implementarse, arbitrar los recursos que en realidad sean necesarios e identificar las variables claves que deben manejarse para alcanzar el fin propuesto.

Bajo esta perspectiva, el modelo que he propuesto exige, a partir de un estudio simultáneo e interactuante, determinar las amenazas que afectan la seguridad nacional, formular las estrategias que distingan los caminos adecuados para lograr los objetivos y fines dentro de una clara política de estado y en procura del bien común, estableciendo los requerimientos de estructura, talento humano, sistemas de armas y soporte logístico para superar las amenazas. Este proceso implica el análisis y la evaluación del riesgo, es decir, prever las implicaciones y consecuencias de los diferentes grados

de carencias o brechas entre el ideal de disponibilidad de recursos, los recursos necesarios para cumplir los objetivos y los recursos efectivamente disponibles y previsibles.

La aplicación exitosa y suficientemente retributiva del modelo exige una nueva actitud y el replanteamiento de las funciones para las entidades del orden nacional comprometidas en los procesos de asignación y distribución de recursos. Específicamente, es indispensable este cambio en las Comisiones Segundas y Cuartas del Congreso de la República, en el Departamento Nacional de Planeación, en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y en las diferentes unidades ejecutoras del gasto público central, como es el caso del Ministerio de Defensa Nacional.

Precisamente, dentro de la necesidad de crear espacios de análisis y reflexión sobre los aspectos descritos, el Ministerio de Defensa Nacional y el Comando General de las Fuerzas Militares vienen trabajando en la creación y estructuración de un Centro de Estudios Estratégicos y Logísticos para la Seguridad y la Defensa Nacionales.

También es necesaria la incorporación de conocimientos nuevos, el desaprender procedimientos ya revaluados y la convicción indispensable de sacar adelante procedimientos novedosos e imaginativos que contribuyan a una mayor eficacia en la asignación, distribución y uso de los recursos en beneficio de la seguridad y la defensa nacionales en compromiso con el logro del bien común.

También es concluyente que el estado necesita hacer una inversión pública para la reconversión militar, bajo el parámetro de una reorganización en eficacia, eficiencia, legitimidad y, a su vez, sostenibilidad, ante una nueva sociedad más digna en la etapa del posconflicto. Lo anterior, en el contexto de que solamente pueden ser sustentables los cambios y las transformaciones en la medida que haya mayor participación y mayor convicción social que respalde esos cambios.

Por otra parte, resulta claro que en la asignación de recursos no debe existir dilema entre el desarrollo y la seguridad. El fin supremo del estado y de las sociedades es alcanzar permanentemente mayores índices de dignidad y calidad humana. Para ello, el desarrollo y la seguridad son funciones contributivas. Ellos dos, el desarrollo y la seguridad, se condicionan mutuamente y nunca son excluyentes.

La visión de futuro más prometedora dicta que la sociedad toda, civiles y militares, debe trabajar en un ambiente de confianza mutua, buscando solidariamente solucionar los grandes dilemas nacionales para garantizar conjuntamente los fines del estado social de derecho.