

# La variable "medios" y su impacto en la mente de los estrategas:

por: Juan Ricardo Sánchez Hurtado.  
*Profesor Titular de Estrategia Esdegue*



El presente escrito tiene por objeto cuestionar la siguiente premisa “*la estrategia tiene que determinar los recursos; los recursos no deben definir la estrategia*”, premisa expuesta por el doctor Michael Gold Biss<sup>1</sup> en una charla magistral sobre Seguridad y Defensa del hemisferio. Se analizará la premisa desde el enfoque de la *Economía de Defensa* y desde el enfoque de la estrategia *per se*; no con la intención de cuestionar lo expuesto por Gold Biss, sino de indagar sobre la premisa y su impacto en el contexto colombiano.

Desde el enfoque de la *Economía de Defensa*, dicho concepto fue visto por mucho tiempo como un tema mítico, asunto que debería ser catalogado como confidencial; sin embargo, ahora es punto de reflexión en materia de economía y presupuesto con énfasis en su sostenibilidad y su impacto fiscal en las cuentas nacionales. La Defensa Nacional abarca términos económicos y estructurales en el Presupuesto General de la Nación (PGN), abordando entre otras materias, la actividad económica de las instituciones de las Fuerzas Militares (FFMM), las transferencias que se

# ¿Un tema de economía de defensa?

generan a partir de los funcionarios públicos, las asignaciones de retiro, los procesos de estandarización de equipos y materiales, así como el diseño de indicadores en la medición de los gastos en Defensa.

La *Economía de Defensa* es la asignación equitativa de los escasos recursos que la nación destina a la Seguridad y Defensa, de este modo se puede medir y hacer una evaluación de las inversiones de Defensa, la adquisición, uso y desarrollo de tecnología de modo que sea conocido cuáles son los beneficios que trae consigo contar con un gasto público en Defensa, acción que se podría medir desde lo militar con índices o unidades de impacto operacional.

En sentido estricto, el Gasto Militar sería el gasto público destinado por cada país a sus FFMM, como institución encargada de la protección de los Estados frente a las amenazas externas; sin embargo en Colombia, el *Artículo 217* de la Constitución Política establece que las “*Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la Defensa de la Soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional*”. Al fijar como obligación de las FFMM (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) la defensa del orden constitucional y considerando la situación *sui-generis* colombiana, la definición de Gasto Militar en nuestro país se ha extendido para incluir también los gastos propios de la seguridad interna.

<sup>1</sup> Michael Gold-Biss. Internacionlista estadounidense. Doctorado en Relaciones Internacionales de la American University, EBA de la Universidad de Minnesota. Máster en Ciencia Política de la Universidad de Delaware. BA en Asuntos Internacionales e Historia de Lafayette College. Ha sido Asistente del vicepresidente para Programas Internacionales en la A&M International University en Laredo Texas. Igualmente, director del Programa de Relaciones Internacionales en la Universidad Estatal de Saint Cloud. En la actualidad es profesor en Asuntos de Seguridad Nacional del Centro Hemisférico de Defensa (CHDS) de la Universidad Nacional de Defensa en Washington, D.C. Estados Unidos.



Según el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, la *Economía de Defensa* está destinada a la Seguridad – orden público y seguridad ciudadana<sup>2</sup> -, por lo tanto la *Economía de Defensa* debe estar destinada a la protección de los ciudadanos, de la población, es por ello que los gastos e inversiones que se hagan para tal propósito deben estar siempre encaminadas al bienestar general. En respuesta a las permanentes amenazas que hostigan el mundo contemporáneo, los Estados se ven obligados a diseñar estrategias concretas y dinámicas de defensa como garantes de su seguridad integral y su crecimiento. De tal suerte, la Defensa Nacional se constituye como un *bien público puro*<sup>3</sup> de carácter político, militar y económico.

El surgimiento de nuevas amenazas como el fenómeno mundial de drogas ilícitas<sup>4</sup>, el terrorismo, los desastres naturales y las crisis de distinta índole, donde “Otros Estados” ya no son el adversario y donde se trascienden las fronteras nacionales, produjeron la transición del concepto de seguridad estatocéntrica (el centro es el Estado) a la seguridad antropocéntrica o humanocéntrica, en la cual el centro son las personas.

2 Proyecto de ley por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Artículo 1. Plan Nacional de Desarrollo y Plan de Inversiones 2010-2014. Prosperidad para todos, elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación.

3 Un bien público puro es aquel que es “no rival” y es “no excluyente”. Un bien es no rival cuando su uso por una persona en particular no perjudica el uso futuro por otros individuos, y es no excluyente cuando su uso por una persona en particular no perjudica el uso simultáneo por otros individuos. La Seguridad y Defensa Nacional es un bien público puro por excelencia.

4 Sánchez, Ricardo. “Una lectura estratégica al fenómeno mundial de las drogas ilícitas” en Fuerzas Armadas. ISSN 0120-0631. Publicación Militar especializada de la Escuela Superior de Guerra. Volumen LXXIII. Edición 216. Julio 2007. pp. 34 - 41

De la misma manera que el concepto de Seguridad cambió, la Política de Defensa debió adaptarse para tener la capacidad de dar respuesta efectiva a las demandas nacionales y al sistema internacional en términos de cooperación; exigencia cada vez más global y más compleja. De ahí que los gobiernos deben prestar especial atención en el diseño de su Política de Defensa y destinar suficiente presupuesto para tal fin. Es así que, esta política, como actividad económica que emplea recursos humanos, de capital físico, tecnológico y bienes intermedios, debe hacer uso eficiente de un presupuesto limitado para garantizar la Seguridad Nacional en sus dimensiones fundamentales: militar, política, económica, societal y ambiental

Desde el enfoque de la estrategia, de primera mano se tendría que acudir a Emmanuel Kant y/o Woodrow Wilson y al idealismo<sup>5</sup> para entender la primera parte de la premisa, es decir, por la mente de los estrategas pasarán escenarios en un contexto de “estadio ideal” del que debería partir su imaginario al desarrollar “modos” sin tener que preocuparse por los recursos. En este escenario no se limitaría la creatividad y la iniciativa de las mentes estratégicas; pero se correría con el riesgo de ser testigos del derrumbe de las propuestas a la hora de cuantificar los recursos (gastos) en que el Estado tendría que incurrir.

La segunda parte de la premisa y, a la luz del realismo de Thomas Hobbes o Hans Morgenthau<sup>6</sup>, lleva a cuestionarse sobre la dimensión del poder actual y potencial de los Estados y específicamente sobre su poder económico. Entonces, definiciones e interpretaciones sobre lo que significa la palabra *estrategia* podrían desviar la indagación respecto a la premisa inicial y por lo tanto se propone partir de dos ecuaciones. La primera propuesta hará referencia a la necesidad de manejar conceptualmente la estructura de los elementos que integran la estrategia **como concepto** y para ello se partirá de la siguiente **ecuación estratégica**:

5 Buzan, Barry. “From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School”, *International Organization*, 47, 1993, pp. 327-348.

6 *Ibid*, pp. 352

7 Esta ecuación hace parte de un Modelo Conceptual Estratégico denominado “Premium.rs”, el cual se encuentra en construcción por el autor.



$E = F + Me + Mo + R + EA$ <p>Donde:</p> <p><b>E</b> = Estrategia</p> <p><b>F</b> = Fines</p> <p><b>Me</b> = Medios</p> <p><b>Mo</b> = Modos</p> <p><b>R</b> = Riesgos</p> <p><b>EA</b> = Estrategia del Adversario</p>
Cuadro No.1 <sup>7</sup>

Para enmarcar la *Economía de Defensa* en un contexto estratégico es necesario tener presente los elementos descritos anteriormente, en especial, el relacionado con los *Medios (Me)*, es decir, con los recursos en términos presupuestales de que dispone un Estado para desarrollar sus estrategias de Seguridad y Defensa Nacional. Como segunda ecuación traer a la mente la estructura o los **componentes del Producto Interno Bruto**:

$PIB = C + I + G + X - M$ <p>Donde:</p> <p><b>C</b> = Consumo de las familias</p> <p><b>I</b> = Inversión de las empresas</p> <p><b>G</b> = Gasto público</p> <p><b>X</b> = Exportaciones</p> <p><b>M</b> = Importaciones</p>
Cuadro No.2

No sería conveniente continuar sin antes recordar que la Seguridad y Defensa Nacional es un bien público puro por sus características fundamentales de no exclusión y de no rivalidad. Por lo tanto, la variable gasto público (G) es el componente en donde se incluyen los recursos para el sector Seguridad y Defensa de la Nación (Cuadro No.2)

En lo recorrido hasta el momento podemos inferir que para este caso, la Economía de Defensa se va a interpretar desde la variable Me de la ecuación estratégica propuesta en el Cuadro No.1 y desde la variable G de la ecuación del PIB.

Por otra parte y tomando los presupuestos de la nación de los nueve últimos años se encontró que en promedio de cada 100 pesos, se destinan 59 pesos para cubrir los gastos de funcionamiento, 31 pesos

para cubrir los compromisos del servicio de la deuda y tan solo 10 pesos para inversión pública.<sup>8</sup>

La teoría estratégica diría que los recursos que desequilibran la balanza de potenciales de un Estado no son los recursos destinados a funcionamiento sino los recursos destinados a la inversión, es decir, nuevos batallones de alta montaña para neutralizar corredores de movilidad, nuevas nodrizas para el control de los ríos por parte de la Infantería de Marina ó nuevos aviones A- 29 *Supertucano* para entrega de armas con alta precisión.

“De la misma manera que el concepto de Seguridad cambió, la Política de Defensa debió adaptarse para tener la capacidad de dar respuesta efectiva a las demandas nacionales y al sistema internacional en términos de cooperación; exigencia cada vez más global y más compleja”.

$PGN = GF + SD + IP$ <p>Donde:</p> <p><b>PGN</b> = Presupuesto General de la Nación</p> <p><b>GF</b> = Gastos de Funcionamiento</p> <p><b>SD</b> = Servicio de la Deuda</p> <p><b>IP</b> = Inversión Pública</p>
Cuadro No.3

La primera parte de la premisa “*la estrategia debe determinar los recursos*”, genera en la mente de los estrategas una sensación de despreocupación por los recursos, es decir, en este escenario se dedicarían a desarrollar estrategias sin medir la dimensión de los recursos necesarios, lo cual es un estadio ideal. En este sentido la primera parte de la premisa sería falsa porque no es la realidad que reflejan los presupuestos de la nación.

La segunda parte de la premisa “*los recursos no deben definir la estrategia*” también generaría una falsedad porque en realidad, los recursos siempre terminan definiendo las estrategias, en otras palabras es observar **cuantos recursos hay y ver que se puede hacer** en función de la realidad presupuestal.

<sup>8</sup> Datos calculados por el autor tomando la serie 2002 – 2008 en valores corrientes o nominales del Presupuesto General de la Nación destinado al Sector Defensa.

Retomando lo dicho anteriormente, se encuentra un agravante como es que del Presupuesto General de la Nación - PGN, tan solo se destinan diez pesos para inversión y en los recursos de inversión es donde se quiebra el balance estratégico, la inversión es la real operacionalización de las estrategias de Defensa Nacional.

Otro agravante, también lo constituye el diseño de políticas públicas en materia de Seguridad Nacional y su efecto en las mentes de los técnicos en las oficinas de Planeación Nacional cuando de hacer asignación de presupuestos se trata. Volviendo a la variable Fines (F) de la ecuación estratégica en el Cuadro No.1, vale resaltar que los objetivos militares deben ser direccionados por los objetivos de la política, por tanto estas políticas que llegan a las mentes de la tecnocracia son interpretadas para transformarlas en decisiones de asignación presupuestal y es aquí donde podría imaginarse la interpretación que daría un tecnócrata por ejemplo, ante la política “capacidad disuasiva mínima”; si la política es una capacidad

“...la Seguridad y Defensa Nacional es un bien público puro por sus características fundamentales de no exclusión y de no rivalidad”.

disuasiva mínima entonces la asignación de recursos para “x” proyecto de inversión será igualmente mínima; si la política dijese capacidad disuasiva máxima, por la mente de la tecnocracia se retiene la intención política y por lo tanto se hará un esfuerzo presupuestal para llevar a cabo la dicha política.

Para terminar y en el contexto de la realidad colombiana, las estrategias que se diseñen en materia de Seguridad y Defensa Nacional presentan un gran obstáculo, toda vez que desde el enfoque de la *Economía de Defensa* existe una fuerte limitación desde los recursos asignados a inversión en el PGN, por ejemplo un avión nuevo con capacidad estratégica y un costo alrededor de 70 millones de dólares por unidad implicarían un total 1.700 millones de dólares para una flotilla de 20 aviones; sin embargo en la ley de presupuesto general de la nación para el caso colombiano en el 2010, solo se asignaron 183 millones de dólares. Cuantos aviones nuevos se podría adquirir con 183 millones de dólares? ¿Qué hacer con las demás necesidades de la Aviación Estratégica?

La ley del presupuesto general de la nación para el 2010 ascendió a 74.000 millones de dólares<sup>9</sup> de los cuales 11.577 millones de dólares correspondieron al Gasto del Sector Defensa (GSD), (Cuadro No. 4) en donde el Sector Central (SeC) contó con 7.831 millones de dólares y de este presupuesto, el 10% (766 millones de dólares) se dedicaron a la inversión para adquisición de equipos y unidades necesarias para operacionalizar la estrategia. De estos 766 millones de dólares, le correspondieron 183 millones a la Fuerza Aérea Colombiana.

$$\text{GSD} = \text{SeC} + \text{SeD}$$

Donde:

**GSD** = Gasto del sector Defensa

**SeC** = Sector centralizado

**SeD** = Sector descentralizado

Cuadro No.4

Además, desde la planeación nacional, en los últimos tiempos viene haciendo carrera el discurso de la **extensión de la vida útil de los equipos**, es decir el concepto “repotenciar” es la primera y única opción. Aunque la definición de economía que propone Paul Samuelson<sup>10</sup> deja dos ideas fundamentales, como que *la sociedad debe emplear los recursos con eficiencia* y que *la sociedad debe tener conciencia que los recursos son escasos*; estas ideas no implican llegar a los extremos de arriesgar la vida e integridad de las tripulaciones y pasajeros de aeronaves que han sido objeto de repotenciación, toda vez que son equipos que aun conservan su estructura o cascaron de mucho tiempo atrás.

Por lo tanto la variable Medios (**Me**) específicamente el presupuesto que el Estado asigna para la inversión en equipos del sector Defensa genera restricciones en la mente de los estrategas, considerando que los recursos son escasos ¿Un tema de *Economía de Defensa*?

En el Cuadro No. 5 se observa un comparativo tanto en pesos como en dólares del presupuesto de inver-

9 Tomado de la ley 1365 del 21 de diciembre del 2009 - Presupuesto General de la Nación - equivalente a \$148.292.622.287.234 y llevado a dólares nominales con una TRM de \$2000

10 Paul Anthony Samuelson fue un economista americano, nacido en Gary, Indiana. Obtuvo el Premio Nobel de Economía en 1970, por el trabajo científico a través del cual ha desarrollado la teoría económica estática y dinámica y contribuido activamente a elevar el nivel del análisis en la ciencia económica.

sión que el PGN del 2010 asignó al Sector Defensa; finalmente la inversión para las tres Fuerzas de acuerdo a la ley 1365 del 21 de diciembre de 2009 fue el siguiente:<sup>11</sup>

Fuerza	Millones de pesos nominales	Millones de dólares nominales
EJC	548.900	274
ARC	618.933	309
FAC	366.298	183
	\$ 1.534.939	US \$ 766

Cuadro No.5<sup>11</sup>

Un tanque de guerra con medianas especificaciones tendría un costo promedio de 8 millones de dólares, por lo tanto un Grupo de Caballería Pesada compuesto por 39 tanques de guerra tendría un costo de 312 millones de dólares (sin contar con el kid de mantenimiento y la sostenibilidad). ¿Qué se podría hacer con 274 millones de dólares? ¿Qué se haría con las demás necesidades de inversión?

En dólares, un submarino oceánico convencional con especificaciones medianas podría tener un costo alrededor de 800 millones de dólares. ¿Qué tanto se podría hacer con 309 millones?. De acuerdo con el (Cuadro No. 5), ¿se podría generar desequilibrio estratégico con 766 millones de dólares? ¿Cómo deberá ser el planeamiento en el mediano y en el largo plazo para obtener auténticas capacidades estratégicas?

Para un Sistema de Defensa Aérea se necesitarían cerca de 5.000 millones de dólares. ¿Colombia tendrá algún día un Sistema de Defensa Aérea? 🚁

## Bibliografía

### Fuentes Secundarias

- Sánchez, Ricardo. "El Desconocimiento de la Seguridad y Defensa Nacional, ¿un error estructural?" en Fuerzas Armadas. ISSN 0120-0631. Publicación Militar especializada de la Escuela Superior de Guerra. Volumen LXXXIII. Edición 216. Diciembre 2010.
- Patrice, Franko. La Economía de Defensa: introducción.
- Patiño, Carlos. *Guerra y construcción del Estado en Colombia 1810-2010*. Bogotá, Editorial UMNG, 2010
- Ocampo, José Antonio. *Entre las reformas y el conflicto*. Bogotá, Ed. Grupo Editorial Norma, 2004.
- Jhon t. Fishel, *La naturaleza de la estrategia*. Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa CHDS. Mimeo.
- Gutiérrez, Ignacio. *El gasto militar*. Editorial Eudema. España.
- Giddens, Anthony. *Europa en la era global*. Barcelona, Ed. Paidós Ibérica S.A. 2007.
- Echeverry, Juan Carlos; Fergusson, Leopoldo y Querubín, Pablo. "La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal", Documento CEDE 2004-01. Consultado en [www.economia.uniandes.edu.co/~economia/archivos/temporal/D2004-01.pdf](http://www.economia.uniandes.edu.co/~economia/archivos/temporal/D2004-01.pdf). Acceso enero 23 de 2011
- Collier, Paul. *El desafío global de los conflictos locales*. Bogotá, Banco Mundial, 2005.
- Análisis del incremento en el gasto en Defensa y Seguridad: resultados y sostenibilidad de la estrategia. Mauricio Cárdenas. Ximena Cadena. Carlos Caballero. Consultado en [www.cardenasmauricio.com/.../gasto](http://www.cardenasmauricio.com/.../gasto). Acceso enero 15 de 2011

### Fuentes institucionales

- SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute)
- IISS (International Institute of Strategic Studies)
- Cárdenas, Mauricio. Las Finanzas Publicas. Alfaomega Fedesarrollo.

<sup>11</sup> Datos calculados por el autor en un análisis comparado Net Assessment – Valoración de Potenciales con enfoque en Capacidades Estratégicas