

Colombia: *offset* del sector Defensa como política pública. Mirada desde la cooperación internacional

3

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289620368.03>

Verena Lovich Villamizar

Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova"

Resumen. Este capítulo examina el concepto de política pública respecto de los acuerdos de cooperación industrial y social (*offset*). Con tal propósito, analiza, en primer lugar, las políticas públicas para implementar acciones que propugnen por la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en el plano de la política pública en defensa y el *accountability* social (rendición de cuentas) que se le debe hacer; enseguida, explica qué son estos acuerdos con el sector Defensa como herramienta de política pública y da algunos ejemplos, y, por último, describe, desde la globalización y la cooperación internacional, los *offset* en el sector Defensa en Colombia, como herramienta de política pública.

Palabras clave: cooperación internacional; *offset*; política pública; rendición de cuentas; sector Defensa

Verena Lovich Villamizar

Doctoranda en Bioética. Magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos. Especialista en Gestión Pública. Administradora Pública. Docente universitaria en las áreas de Ciencia Política, Administración Pública y Relaciones Internacionales. Investigadora junior de MinCiencias.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1863-1690> - Contacto: verena.lovich@esmic.edu.co

Citación APA: Lovich Villamizar, V. (2024). Colombia: *offset* del sector Defensa como política pública. Mirada desde la cooperación internacional. En L. C. Rincón Vargas (Ed.), *Colombia: perspectivas de la cooperación offset en la industria militar* (pp. 49-66). Sello Editorial ESMIC.
<https://doi.org/10.21830/9786289620368.03>

Colombia: perspectivas de la cooperación *offset* en la industria militar

ISBN impreso: 978-628-96203-5-1

ISBN digital: 978-628-96203-6-8

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289620368>

Colección Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Serie Miles Doctus (Investigación formal terminada)

Sello Editorial Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Bogotá, D.C., Colombia

2024



Introducción

En el siglo XXI, la seguridad de los Estados se ve permeada por diversos ámbitos que determinan el éxito o fracaso de sus políticas para la defensa interna y externa. En un mundo ampliamente interconectado y con múltiples amenazas en el plano de la seguridad intra e internacional, es necesario entender las implicaciones de las políticas públicas en seguridad y su vínculo con el comercio y negocios que permean lo público y lo privado, como los *offset* en el sector Defensa. En términos generales, los *offset* son acuerdos comerciales por los cuales una empresa proveedora se compromete a proveer en el país interesado favores financieros vinculados al valor del negocio realizado (Rodríguez-Gutiérrez et al., 2017). Se entiende también que los acuerdos comerciales en defensa, en el plano particular, se aplican a los acuerdos de cooperación industrial y social, con el fin de que sea fluida y exitosa la compra y venta de tecnología del sector que propicie la defensa y seguridad en los países involucrados. Ampliando la definición de estos acuerdos comerciales en Colombia en el sector defensa, un *Offset* es un

Acuerdo de Cooperación Industrial y/o Social, de carácter netamente estatal suscrito entre el Ministerio de Defensa Nacional y un proveedor de bienes o servicios para la defensa y seguridad nacional que según los términos de la Ley 1150 de 2007 requieren reserva para su consecución, en donde el contratista extranjero o proveedor se obliga para con el contratante [...] de acuerdo con la Ley 80 de 1993 en su art. 13, el alcance de estos convenios se rige por el principio de la ‘autonomía de la voluntad privada’ en donde las partes están habilitadas para acordar los términos que rigen su relación lo que permite adaptar el negocio a las cambiantes exigencias de los *offset*. (Ministerio de Defensa Nacional [MDN], 2022 p. 14)

En este sentido, es importante resaltar que para la concreción de acciones relativas a estos convenios están vinculados actores gubernamentales en Colombia, como el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), el Ministerio de Hacienda o el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Todos estos organismos de carácter nacional y pertenecientes al Ejecutivo o Gobierno nacional materializan políticas públicas, en este caso de defensa nacional, para el mejoramiento del bienestar y la seguridad humana de los

habitantes del país. Por esta razón, el presente capítulo abordará inicialmente el concepto de política pública vinculada estrechamente con el tema que se desarrolla en las líneas posteriores.

Partiendo de lo dicho, es pertinente preguntarse: *¿Cómo los offset del sector Defensa son herramienta de política pública de Colombia?* Para dar respuesta a esta pregunta, en una primera parte se abordará qué es el Estado y las políticas públicas para implementar acciones que propugnen por la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en el plano de la política pública en defensa y el *accountability* social (rendición de cuentas) que se le debe hacer; en una segunda parte, se explicarán en términos generales qué son estos acuerdos con el sector Defensa como herramienta de política pública y algunos ejemplos de estos; y por último, se hará un abordaje bajo la mirada de la globalización y la cooperación internacional de los *offset* en el sector Defensa en Colombia, como herramienta de política pública.

Marco teórico. Políticas públicas y defensa en Colombia

Las políticas públicas en los países modernos se configuran como la expresión más clara de la materialización de los fines del Estado, entendido este como organización política de poder, ubicado en un territorio determinado, con una población en particular y reconocido por los otros Estados o, como lo resume Naranjo (2003): “un conglomerado social, política y jurídicamente constituido, asentado sobre un territorio determinado, sometido a una autoridad que se ejerce mediante sus propios órganos, y cuya soberanía es reconocida por otros Estados” (p. 86).

En el caso de Colombia, se le conoce como un *Estado social y democrático de derecho*, con un régimen de tipo presidencial, donde el Ejecutivo, es decir, el presidente, propone para su elección un programa de Gobierno, de conformidad con la línea ideológica y programática del partido político al que pertenece.

En este orden de ideas, el presidente y sus ministros trazan la línea de ruta (aprobada previamente por el Congreso de la República, con la apro-

bación de Plan Nacional de Desarrollo [PND]) en el ámbito de las políticas públicas por desarrollar.

Esta línea de ruta está acoplada a la realidad colombiana, enmarcada claramente en el ámbito económico, social, político e internacional. También es importante destacar que Colombia reconoce los derechos económicos, sociales y culturales dentro de un Estado social de derecho plasmado en la Constitución Política (CPC) de 1991 y las leyes. Es básico el respeto a estos derechos en la concepción del Estado social de derecho que se traduce en la concreción de varios fines materiales que coadyuvan a una reforma económica y social justa, en ámbitos de justicia social de las condiciones de convivencia.

Aquí entonces es preciso hablar de las políticas públicas y su vínculo con el Estado y en este caso el Estado social de derecho colombiano; se entiende por políticas públicas aquellas iniciativas, propuestas y acciones de los Gobiernos, donde se materializan los planes, proyectos y metas para buscar el bienestar de la ciudadanía. Así pues, el desarrollo teórico y conceptual sobre este ámbito de las administraciones públicas en los Estados, independientemente de su sistema político, se enfoca en que estas políticas públicas se ejecuten y sean exitosas con el fin de replicarlas o darles continuidad (Roth, 2007).

Además, para entender *gobernanza* y *políticas públicas* en este escenario, es necesario entender la importancia de las políticas públicas y su relación con la gobernanza y, a la postre, con la gerencia pública que lidera escenarios de contratación estatal nacional e internacional. La distinción clave surge entre el comportamiento privado y el público; esta distinción se debe a que las decisiones de política pública enlazan a todos los miembros de un grupo relevante, incluso a los que no están de acuerdo con una decisión.

Lo que decida un grupo, independientemente de sus miembros, debe ser al final una decisión con una sola iniciativa. Por esto, las decisiones públicas requieren instituciones que puedan reunir y actuar sobre las preferencias del grupo, mediante la votación u otras herramientas de gobernanza

representativa. El grupo casi nunca estará de acuerdo unánimemente con una decisión, pero es imperativo que estén de acuerdo con el proceso con que es tomada (Wheelan, 2011).

En el caso que se aborda aquí, como el de la seguridad nacional y la defensa del Estado, es muy importante la gobernanza participativa, consagrada en la CPC de 1991 y materializada en la Ley 134 de 1994 en diversos escenarios de participación política. Se desarrolla en las normas antes mencionadas que los ciudadanos pueden ejercer el *accountability social* o rendición de cuentas social de las actuaciones en la administración pública. Respecto de esta *accountability social*, autoras como Escandón y Velásquez (2015) resaltan que la *accountability* resulta fundamental en las democracias para estimular el buen gobierno y optimizar los diversos cuerpos colegiados en su capacidad de organizarse políticamente: “Su ausencia afecta negativamente a la sociedad civil y al sistema, generando el ambiente propicio para la corrupción, el clientelismo y la impunidad, entre otros fenómenos” (p. 271). Señalan, así mismo que “la *accountability social* se ha constituido y promovido como una nueva alternativa para monitorear funcionarios públicos, tanto a los designados como a los elegidos popularmente” (p. 274). Por otra parte, Ríos et al. (2014) amplían la explicación del término cuando referencian a Peruzzotti y Smulovitz:

Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz señalan la existencia de un tipo de *accountability* vertical no electoral, denominado *accountability social* o societal. Mediante el término, designa una multiplicidad de acciones —como las movilizaciones sociales de protesta y denuncia ante los medios de comunicación— que tienen lugar en la sociedad civil en cualquier momento. (Ríos et al., 2014, p. 281)

A su vez, Hernández y Arciniegas (2011) explican algunas expresiones del *accountability social*:

a) organizaciones de derechos humanos que ‘exigen a los funcionarios estatales que respeten las libertades y garantías liberales básicas a la población, en particular a los débiles y pobres’, b) organizaciones que actúan como ‘guardianes republicanas de la legalidad de las acciones estatales en términos de sus posibles transgresiones en contra de otras

agencias estatales', o que 'denuncian sus actos ilícitos y de corrupción';
c) organizaciones que supervisan la transparencia de los procesos electorales. (p. 31)

Estos autores mencionan que las exigencias están promovidas por los medios de comunicación, medios que deben ser moderadamente libres y adeptos a estos términos de *accountability* social. Por lo general, las peticiones están en el plan de exigir los derechos y la legitimidad de las instituciones:

El *accountability* social representa una nueva forma de acción y cultura política que se expresa, por un lado, en la presencia de una sociedad civil preocupada por lo público que exige rendición de cuentas y, por otro, el surgimiento de nuevas modalidades de representación de intereses y derechos colectivos que construye una representación diferente a la ejercida por los partidos políticos. (Hernández & Arciniegas, 2011, p. 31)

Los autores resumen que el *accountability* social:

Surge en el contexto de la sociedad civil y agrupa una multiplicidad de acciones colectivas orientadas a reclamar a los políticos, los funcionarios y a los agentes privados con funciones en lo público el cumplimiento de la ley y la claridad en los procesos en la gestión pública. (Hernández & Arciniegas, 2011, p. 38)

Puede inferirse entonces que el *accountability* social es una herramienta indispensable de la ciudadanía y sus diversas organizaciones para hacer seguimiento y control del accionar público de nuestros gobernantes. Es así como desde la sociedad civil y la participación ciudadana pueden reducirse escenarios de corrupción y despilfarro del erario, superando la histórica desventaja en nuestras descarriadas democracias.

Entonces, para la gran mayoría de los bienes y servicios no hay razones para que los ciudadanos estén de acuerdo con una medida de acción. De hecho, puede ser costoso, ineficiente e ideológicamente inaceptable para muchos confiar a la maquinaria del Gobierno las responsabilidades que es mejor dejar al dominio privado. Uno de los aspectos fundamentales del análisis político es reconocer cuándo una acción comunal (usualmente coordinada por el Gobierno) puede causarle un bien a la sociedad, cuándo

es mejor dejar actuar solos a los individuos y a las firmas y cuándo una política gubernamental tiene que ser modificada o eliminada porque está haciendo más daño que bien, es decir, se ejerza la gobernanza. En el caso de los gastos en el sector defensa de un país, los ciudadanos se manifiestan en contra de su presupuestación y ejecución, al esgrimir argumentos tales como las necesidades más urgentes en el ámbito social, como la salud o la educación.

A su vez, Wheelan (2011) menciona que incluso cuando gente razonable puede estar de acuerdo con resultados deseables, por ejemplo, que los niños no deberían morir al nacer, los humanos deberían vivir más, o tener vidas saludables, o que los individuos deberían ser educados de una forma que los haga productivos, etc., algunas sociedades fallan en alcanzar las metas básicas. La mayoría del mundo vive en una terrible pobreza o en una violencia letal. Este fallo en el potencial humano casi siempre se le puede atribuir a las malas políticas públicas: falta de buenas instituciones públicas, un fracaso en darle voz a la gente de la nación, falta de infraestructura pública (carreteras, puertos, etc.) u otro fallo político que sofoca el potencial humano.

Para el citado autor la buena política pública busca: 1) identificar una meta social; 2) diagnosticar del problema; 3) identificar la institución adecuada para la acción: alguna entidad debe tener la autoridad y la capacidad de cambiar el comportamiento. Este proceso puede involucrar el empleo de más autoridad gubernamental, o renunciar a algo de autoridad. En ambos casos la autoridad para hacer una decisión está creada por el gobierno federal; 4) evaluar la sustancia y la política de opiniones políticas competidoras, y 5) implementación, refuerzo, y monitoreo del cambio político.

Un cambio político puede o no alcanzar su cometido; una política puede incluso tener consecuencias adversas que no fueron anticipadas. Por eso es esencial monitorear las políticas después de ser implementadas para determinar sus verdaderos costos y beneficios y hacer modificaciones cuando es necesario. Así mismo, la política pública no es un sinónimo de gobierno. De hecho, el gobierno hace algunas funciones que podrían hacerse fácilmente por firmas privadas (como el correo en algunos países).

Wheelan (2011) esgrime la idea de que la buena política pública no requiere siempre de más gobierno, una de las funciones de la política pública es desarrollar un proceso para determinar cuándo usar las entidades públicas para mejorar nuestras vidas y cuando dejar al mercado actuar solo.

Pero los mercados no son perfectos. Los mercados fallan al proveer algunos bienes y servicios, y un buen gobierno puede hacer que los mercados funcionen mejor, asegurando todo desde una moneda sana hasta un sistema legal eficiente. Un desafío inherente a la política pública es balancear la libertad individual y los derechos y bienes de la comunidad. De hecho, la mayoría de las políticas públicas hacen que algunos individuos o grupos empeoren, esto no las hace malas políticas públicas; el total de los beneficios sociales puede exceder el total de los costos impuestos en estos individuos que han sido lastimados, pero no sirve de consolación para los damnificados.

El mismo autor resalta también que la ‘buena política pública’ no requiere que los individuos estén de acuerdo en cada problema; requiere que estén de acuerdo en un mecanismo para resolver estas disputas. La buena política pública hace mejor nuestras vidas, facilita la prosperidad, empodera a la gente y construye sociedades más fuertes. La ‘mala política pública’ hace lo contrario: inhibe la actividad económica y disminuye el potencial humano. Analizando los anteriores preceptos del autor anglosajón sobre las políticas públicas, se encuentra la justificación de la intención permanente del modelo neoliberal para promover la privatización y la reducción de las funciones del Estado. En este orden de ideas, se puede inferir que las políticas públicas se basan en resolver problemáticas que surjan en el contexto y devenir político e histórico de cada país; es entonces cuando se presenta la necesidad de encontrar soluciones a problemáticas tales como la seguridad y protección interna y externa de los Estados; este aspecto se aborda en la política pública de defensa. Particularmente en Colombia, debido a las diversas problemáticas de hace varias décadas, que han desencadenado en conflictos de carácter interno, se ha pretendido fortalecer la institucionalidad con políticas públicas, normas y líneas de acción encaminadas a solventar estas situaciones de amenaza a la democracia constitucional.

Específicamente la orientación de la reforma constitucional que dio como resultado la CPC de 1991 estuvo encaminada a hacer énfasis a los derechos sociales, económicos y culturales de la parte de la población menos favorecida, el Estado interventor como garantía de protección a los vulnerables y como guía de la economía y la distribución de la riqueza del país.

Estas políticas públicas en los Estados están encaminadas a beneficiar a la mayoría de la población, mejorando sus condiciones de vida, la seguridad humana y de orden público. Ellas se plasman en los llamados *planes nacionales de desarrollo*, propuestos por los gobernantes que hayan ganado las elecciones, independientemente del régimen político del país. En el caso colombiano, de régimen presidencialista, en 2023 se propone un PND que busca consolidar al país como líder en el plano regional y solventar las diversas dificultades de seguridad antes mencionadas.

Dentro de las propuestas de políticas públicas están las del sector Defensa; este PND de 2022-2026 titulado *Colombia, potencia mundial de la vida*, como lo resume el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2022), se enfoca en desarrollar proyectos de ciencia, tecnología e innovación (CTel) y alianzas estratégicas con el sector público y privado y con la academia que incluyan líneas de acción para el aprovechamiento los derechos de propiedad intelectual y los bienes intangibles. Así mismo, el plan propone que:

[...] se adoptará una estrategia que contribuya al desarrollo de capacidades y encadenamientos productivos de la industria defensa (astillera, aeroespacial, metalmecánica, de comunicaciones, de transporte, entre otros) con el sector productivo nacional. Por último, para incrementar la presencia del Estado en todo el territorio nacional, mejorar la conectividad y promover la competitividad regional el Estado hará uso de las capacidades duales de la fuerza pública y fortalecerá la operación de SATENA, mediante su capitalización y la subvención de la operación de rutas aéreas sociales. Con este mismo propósito, en conjunto con las entidades territoriales, se promoverá la conectividad, competitividad y la infraestructura aeronáutica existente, en el marco del Plan Estratégico Aeronáutico 2030 de la Aeronáutica Civil, garantizando la seguridad operacional y de la aviación civil. (DNP, 2022, p. 106)

Cabe resaltar que, al 31 de diciembre de 2023, al MDN se le asignó, dentro del presupuesto de inversión, un valor de:

[...] 19.565.136.435.590 de pesos (Ley 2276 de 2022). Se evidencia que, apartando el dato del servicio de la deuda, los sectores con mayor apropiación para 2023 son: educación, con \$54,8 billones; salud y protección social, \$50,2 billones; hacienda, \$48,7 billones; defensa y policía, \$48,3 billones; trabajo, \$37,9 billones; e inclusión social y reconciliación, \$17,8 billones. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022, p. 1)

Entonces, luego de los debates en las dos Cámaras en el Congreso de la República de Colombia, fueron aprobadas sumas por USD 9.677.953.890, incrementando en 8,5 % con relación a las cifras aprobadas en 2022. No obstante, para 2023, en el plano de la inversión “se redujo a 386.496.455 (4,1 % del presupuesto), donde se reducen en un 7 % las sumas que se destinarán a la compra de nuevos equipos y sistemas (Saumeth, 2022), ya que en 2022 el rubro de inversiones fue de USD 415.924.056 (el 4,92 % del presupuesto)” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022).

Con este ejemplo y cifras recientes respecto del gasto en el sector Defensa en el país se puede evidenciar que, pese a que el plan pretende consolidar y fortalecer el sector desarrollando sus capacidades y encadenamientos productivos, en la práctica se redujo el gasto y, por consiguiente, la posibilidad de contratación con entidades privadas que desarrollen compensación en defensa en un futuro a mediano plazo. A continuación, se abordarán estos escenarios de cooperación del sector como son los *offset* y se mostrará que es una herramienta de política pública en el sector Defensa.

Método

En este documento se hace una revisión cualitativa de la literatura, de tipo descriptivo, búsqueda bibliográfica, sistematización, selección, recuperación de estudios, análisis primario, evaluación y análisis por temas. El análisis se enfoca en Colombia y en datos internacionales ya que engloba los estudios y documentos con características similares en el objeto de estudio.

La revisión de literatura implicó la recolección de datos realizada en el primer semestre de 2023. La búsqueda se dio en la biblioteca de la

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” (ESMIC) y Scopus. Se incluyeron las bases de datos PubMed, APA, DOAJ y SciELO. Por su parte, los descriptores utilizados fueron: *offset*, seguridad, políticas públicas, Colombia. En todas las bases de datos se usaron los términos antes mencionados cambiando los ítems particulares de búsqueda con el fin de encontrar más información.

Los criterios de inclusión se enfocan en artículos resultado de proyectos de investigación, capítulos de libros y tesis en español e inglés, disponibles en las bases de datos arriba mencionadas utilizadas de enero de 2003 a enero de 2023, que se relacionan sobre los *offset* del sector Defensa como herramienta de política pública en Colombia. El intervalo de 20 años se orientó con la necesidad de encontrar e identificar aspectos relacionados con el objeto de estudio de este capítulo.

Resultados. Los *offset* del sector Defensa como herramienta de política pública en Colombia

En Colombia, las normas de compensación de defensa empezaron en 2004, como lo expresan Anicetti et al. (2022), cuando se acordó que se priorizarían las propuestas que permitieran economías de escala. En 2005, el país firmó un acuerdo de compensación para la compra del avión de combate táctico Súper Tucano de Embraer y, a partir de allí, se instó al Gobierno para que formalizara una política de compensación en esta área, aunque la aprobación del Gobierno nacional no se concretó hasta 2008.

La política de compensación sufrió cambios menores en 2011 antes de que, en 2020, ‘Colombia Productiva’ solicitara un diseño de política pública revisado que permitiría el uso de compensación en sectores distintos al de Defensa. La propuesta fue incluida en el PND que, en efecto, encargó a Colombia Productiva el diseño de una política de uso de compensaciones en los sectores civiles y al Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED) la actualización de la actual política de compensaciones. Puede asumirse entonces que los *offset* son una herramienta muy útil como política pública de los Gobiernos en Colombia; la concreción de esta herramienta se plasma

en 2008, en el documento Conpes 3522 (DNP, 2008), donde se determina que se debe crear en el país un grado de independencia estratégica en el sector Defensa que dé una base industrial que consienta mantener los equipos con que cuenta la fuerza pública y, así mismo, construir una herramienta de apoyo para el desarrollo tecnológico e industrial del país (Rodríguez-Gutiérrez et al., 2017).

El Conpes 3522 (DNP, 2008) define los parámetros generales encaminados al GSED, grupo conformado por 18 entidades del orden nacional, algunas de ellas con amplia trayectoria en el país y que hacen parte del MDN. Estos entes prestan varios servicios al sector: logísticos, de recreación y educativos; además, desarrollan equipos y componentes para uso militar y civil.

Según Épicos (2017) INDUMILC, DALTEC, COTECMAR y CIAC generaron “en 2015 ingresos de aproximadamente 2.900 millones de pesos y exportaciones de equipos de defensa del orden de 9,8 millones de dólares en el mismo año” (p. 2); un claro ejemplo de la sincronía entre la política pública en seguridad y las acciones y servicios que se materializan en el sector por parte de las entidades adscritas.

El país se ha caracterizado por emplear compensaciones relacionadas con importantes programas de adquisición de defensa de EE. UU. y se ha abierto a contratar con otros Estados; un ejemplo de ello se dio en 2015, cuando se entregaron 11 cazas KFIR C-7 israelíes actualizados, y en el mismo año, el país se vinculó a un contrato para modernizar las fragatas FS-1500 construidas en Francia; así mismo, firmó un acuerdo con este país para dos simuladores. Como lo expresan Anicetti et al. (2022):

El acuerdo de compensación también incorporó al proveedor israelí, SimiGon, firmando un acuerdo de soporte técnico que proporciona a Codaltec su plataforma de simulación y capacitación SIMbox. Créditos por valor de US\$3.000 millones. También está Airbus; tenía tres proyectos de compensación dedicados a la certificación de aeronaves, y Elbit, Motorola y Harris participaron en proyectos de mantenimiento de los laboratorios de comunicación del ejército. (p. 5)

Otros ejemplos recientes sobre los acuerdos de cooperación industrial y social de Colombia (*offset*) en la Tabla1:

Tabla 1. *Acuerdos de cooperación industrial y social de Colombia*

Año	Entidad	Recurso	País o empresa con el que se hace el contrato	Estado del proceso del <i>offset</i>
2017	Fuerza Aérea Colombiana	Segundo nano satélite avanzado	Dinamarca	La CAF recibirá una plataforma de naves espaciales y un programa asociado de desarrollo de capacidades y transferencia de tecnología, creando un laboratorio local de integración de nano satélites y un centro de operaciones en la base de la Fuerza Aérea de Cali.
2017	Cotecmar	Supervisar la modernización de las fragatas colombianas	Thales	Renovado su acuerdo de asociación.
2021	Mercado de defensa en Colombia	Venta de aviones gripen E/F	SAAB	Busca con una compensación que cumple totalmente con el requisito de compensación del 100% del valor del contrato.

Fuente: Elaboración propia con base en Anicetti et al. (2022).

Discusión. Los *offset* en Colombia vistos desde la globalización y la cooperación internacional

Una nueva mirada sobre los *offset* en Defensa puede materializarse desde la cooperación internacional y escenarios como la globalización; el inicio de los acuerdos de cooperación se remonta al final de la Segunda Guerra Mundial, cuando los países aliados llegaron a acuerdos de reconstrucción. Como lo explican Peña et al. (2022): “desde que se originaron en el periodo histórico de la posguerra, los *offset* han funcionado como objetos fundamentales de la política exterior y las políticas de seguridad y defensa de Estados Unidos” (p. 46).

De allí se puede inferir que los acuerdos de cooperación industrial y social en el sector Defensa en Colombia son espacios propicios para esta-

blecer redes de cooperación internacional; es decir, propenden por el mejoramiento de escenarios de cooperación internacional y como lo expresan Rodríguez-Gutiérrez et al (2017): “sirven de soporte en el proceso de cooperación con los sectores industriales, propiciando acercamientos con las pequeñas y medianas empresas comprometidas con el proceso de compensación (p. 2).

Un ejemplo actual a 2023 de la gran dinámica de la globalización y las amenazas a las que se viene enfrentando el mundo es la incursión rusa en Ucrania, que ha hecho que muchos países incrementen su gasto en defensa; con ello, ha aumentado la sensación de inseguridad en el mundo; como lo expresan Anicetti et al. (2022): “Colombia continúa con la modernización de sus equipos, con repuestos, publicaciones técnicas, equipos tácticos y de supervivencia. Las adquisiciones de aviones militares representan el segmento más grande en el mercado de defensa, seguido por infraestructura militar y logística” (p. 6).

Este escenario de confrontación bélica cercano a Europa muestra la necesidad de seguir actualizando y reforzando los equipos que han adquirido y continuar con los acuerdos *offset* en un futuro cercano, pues la seguridad mundial está en permanente evolución; hay amenazas continuas para hipotéticos adversarios; la discusión se ha mantenido, Colombia no está ajena a esto. Ahora no solo es tener armas, sino de última tecnología, los acuerdos de cooperación industrial y social permiten este escenario globalizado.

Se puede apreciar que la globalización —ya no el campo netamente de las comunicaciones, la informática o el mero comercio internacional— se inscribe en un sinfín de variables que involucran intencionalidades geopolíticas y estratégicas, unidas al control social y ciudadano internacional con la proliferación de medios alternativos de comunicación, como las redes sociales, que ejercen un *accountability* social global haciendo control o evidenciando las adquisiciones y acuerdos bilaterales y multilaterales en el sector Defensa; allí están involucrados algunos países y empresas que prestan servicios logísticos de carácter militar.

Conclusiones

En el escenario actual de Colombia el impulso de la política de compensación cambió el enfoque del esfuerzo hacia el apoyo a la capacidad de producción de las entidades de defensa del Estado y a una apertura de la política a las empresas privadas. No obstante, este nuevo enfoque está supereditado debido al reciente cambio de Gobierno: siendo el presidente Gustavo Petro el primer mandatario de izquierda del país, detuvo el plan de USD 3.000 millones para fortalecer las Fuerzas Armadas antes pactados, así como los procesos de contratación y planificación de defensa ante los cambiantes escenarios geopolíticos. El país sigue teniendo una posición privilegiada en el campo de los *offset* con EE. UU., teniendo en cuenta el vínculo que han tenido los dos países en las últimas décadas; sin embargo, países como Reino Unido, Italia, Francia, Canadá, Corea, Rusia, Suiza e Israel están ganando cuota de mercado (Anicetti et al., 2022).

Se puede inferir que es necesario dar un margen de espera para determinar qué camino seguirá el Gobierno actual respecto de los *offset* en el sector Defensa. Cabe resaltar que la defensa cuesta mucho, y el presupuesto de un país como Colombia es escaso. Pero la defensa del país es necesaria, tanto así que Colombia siempre ha invertido un porcentaje significativo de su presupuesto en gastos de defensa. Es así como, si se tienen unas Fuerzas Armadas que se aproximan los 240.000 efectivos en el Ejército y 161.000 en la Policía, que se dedican a la vigilancia y operaciones en el orden público, el país requiere destinar altas sumas de dinero para el gasto logístico de las Fuerzas. Pese a que se aproxima al 12 % del presupuesto general de la nación para 2023, con un 4 % del Producto Interno Bruto (PIB), lo que pone al país como uno de los Estados de la región que más recursos destina al sector Defensa, no se reflejan en la calidad ni en la cantidad de sistemas disuasivos en orden público y en temas de seguridad.

Volviendo a la pregunta inicial de este documento, se evidencia que los acuerdos de cooperación industrial y social en el sector Defensa son una herramienta contundente para el mantenimiento de la seguridad y la paz; así mismo, es pertinente incentivar en ellos el fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación, aspectos que se conservan en el PND del Gobierno nacional vigente, cuando menciona gestionar capacidades y encadena-

mientos productivos de la industria de metalmecánica, de comunicaciones y de transporte, aeroespacial y de defensa astillera, con el fin de fortalecer la política de compensación que ha tenido buenos resultados para el sector productivo y concretado el buen momento de la cooperación internacional del país en este ámbito.

Por último, es pertinente reflexionar sobre la importancia del control social, la rendición de cuentas o lo que se conoce como el *accountability* social, pero ya imaginado y materializado en escenarios globales, que permita a la ciudadanía verificar y estar al tanto de las adquisiciones y acuerdos de cooperación industrial y social del sector Defensa de Colombia. La rendición de cuentas de las políticas públicas de este sector es un aspecto fundamental para el buen y eficiente desarrollo de un Estado de derecho; más aún, cuando en sistemas políticos como el colombiano se inscribe desde la CPC de 1991 en un Estado social de derecho, con todo lo que implica; deben reconocerse y fortalecerse aspectos tales como la eficiencia, la lucha contra la corrupción y pedir cuentas a todos los niveles e instancias de la administración pública.

Esta vigilancia a la política pública de defensa en el país es una herramienta indispensable de la ciudadanía y sus diversas organizaciones para hacer seguimiento y control del accionar público a los gobernantes. Es desde la sociedad civil y la participación ciudadana, que pueden reducirse escenarios de corrupción y despilfarro del erario, superando la histórica desventaja en las democracias de la región.

Referencias

- Anicetti, J., Herrera, M., & Matthews, R. (2022). Evaluating Latin America's Contemporary Defence Offset Experience. *Pensamiento Conjunto*, 10(2), 1-12. <https://n9.cl/pr9lw>
- Constitución Política de Colombia [Const]. Julio 7 de 1991 (Colombia).
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2008). *Documento Conpes 3522. Lineamientos generales para la implementación de acuerdos de cooperación industrial y social – offset- relacionados con adquisiciones en materia de defensa en Colombia*. <https://n9.cl/zfb2>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). *Colombia, potencia mundial de la vida. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. DNP.

- Epicos. (2017). *Country offset 2017*. <https://n9.cl/tr1a0c>
- Escandón M. & Velásquez L. (2015). Accountability social en Colombia: oferta institucional y demanda ciudadana. *Colombia Internacional* 8, 269-294.
- Hernández, A. & Arciniegas E. (comp.) (2011). *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en São Paulo, México DF, Caracas y Bogotá. Capítulo 1*. Ediciones Uniandes. PNUD.
- Ley 80 de 1993. Por medio de la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Octubre 28 de 1993. DO. N.º 41.094.
- Ley 134 de 1994. Por medio de la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Mayo 31 de 1994. DO. N.º 41.373.
- Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Julio 16 de 2007. DO. N.º 46.691.
- Ley 2276 de 2022. Por medio de la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1.º de enero al 31 de diciembre de 2023. Noviembre 29 de 2022. DO. N.º 52.233.
- Ministerio de Defensa Nacional (MDN) (2022). *Manual de contratación y de convenios. Resolución 4130 (16 de junio de 2022)*. MDN. <https://n9.cl/qk97vj>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). *Comunicado de prensa. Aprueban Presupuesto General de la Nación por \$405,6 billones*. <https://n9.cl/d6hbn>
- Naranjo, V. (2003). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. 9.ª ed. Temis.
- Peña, J. S., Polanco, S., Prieto, J. M., & Rincón, L.C. (2022). Evolución de la regulación de los acuerdos de cooperación *offset* en la industria militar Colombia-Brasil. *Brújula Semilleros de Investigación*, 10(20), 44-57. <https://doi.org/10.21830/23460628.121>
- Ríos, A., Cortes, A., Suárez, M.C., & Fuentes, L. (2014). Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política. *Colombia Internacional*, 1(82), 261-288. <https://doi.org/10.7440/colombiaint82.2014.10>
- Rodríguez-Gutiérrez, I.D., Amar-Sepúlveda, P., & Miranda-Redondo, R. (2017). Promotion of technological innovation in Colombia: analysis of international experience on *offsets* in the defense industry. *Revista Espacios*, 38(51), 1-12.
- Roth, A.N. (2007). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. 6.ª ed. Ediciones Aurora.
- Saumeth, E. (2022, 14 de diciembre). Presupuesto de Defensa vs la realidad colombiana en materia de seguridad. *Infodefensa.com* <https://n9.cl/9dqvu>
- Wheelan, Ch. (2011). *Introduction to public policy. Chapter 1. Public Decision Making. What is Public Policy? Section 1*. Edit. Norton.