



Relación del gasto seguridad y defensa - crecimiento económico colombiano período 2002-2010

Edgar Eduardo Tovar Rojas

Trabajo de grado para optar al título profesional:
Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”
Bogotá D.C., Colombia

2015

335.0273
T736

RELACIÓN DEL GASTO SEGURIDAD Y DEFENSA - CRECIMIENTO ECONOMICO
COLOMBIANO PERIODO 2002- 2010



68505

MAYOR EDGAR EDUARDO TOVAR ROJAS

Monografía presentada como requisito parcial
para optar al título de Maestría en Seguridad y Defensa

Tutor: Teniente Coronel FERNANDO POLO PUENTES

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

Bogotá, 2015

Lista de abreviaturas

CONPES	Consejo Nacional de Política Social y Económica
Eln	Ejército de Liberación Nacional
Farc	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FFMM	Fuerzas Militares de Colombia
FUDRA	Fuerza de Despliegue Rápido
GDS	Gasto de Defensa y Seguridad
IISS	Centro Internacional de Estudios Estratégicos
ONU	Organización de Naciones Unidas.
PDSD	Política de Seguridad Democrática
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RCA	Relación combate-apoyo
RESDAL	Red de Seguridad y Defensa de América Latina
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute

Lista de Gráficos

Gráfico 1 Impacto del gasto público en la demanda agregada	16
Gráfico 2 Impacto negativo del GDS en la economía	23
Gráfico 3 EL GDS no impacta sustancialmente en la economía	25
Gráfico 4 Gasto militar como % del PIB (1998 – 2007)	30
Gráfico 6 Impacto positivo del GSD en la economía	36
Gráfico 7 GDS como porcentaje del PIB	50
Gráfico 8 Tabla de crecimiento del PIB 2000-2007	73
Gráfico 9 Impacto negativo descenso GDS en presupuesto	75

Tabla de Contenido

Introducción	1
Contexto General.....	4
La cuantificación del costo de los conflictos armados y su incidencia en el crecimiento económico	33
Crecimiento económico-gasto seguridad y defensa: aplicación al caso colombiano:	39
Resultados globales de la inversión en el Gasto de Seguridad y Defensa en el periodo 2002-2010:	70
El Gasto de Seguridad y Defensa y su eventual curva descendente en el posconflicto:.....	74
Conclusiones	80
Bibliografía.....	¡Error! Marcador no definido.

Relación del Gasto Seguridad y Defensa - Crecimiento Económico Colombiano durante el Periodo 2002- 2010

Introducción

En los momentos coyunturales que atraviesa la nación colombiana surge la necesidad de establecer el impacto del Gasto de Seguridad y Defensa en el contexto macroeconómico del país. Si analizamos la década 2000-2010, en ese periodo se dio una convergencia de factores políticos, económicos, presupuestales y militares que generó un salto cualitativo y cuantitativo en la trayectoria del conflicto armado colombiano. Dimensionar este cambio es fundamental para proyectar hacia futuro la seguridad y la defensa nacional y entender su incidencia en el ámbito macroeconómico del Estado. Por lo tanto este trabajo de grado plantea la siguiente pregunta de investigación ¿Cuál fue la relación Gasto de Seguridad y Defensa con el crecimiento económico en el periodo 2002-2010?

La teleología de esta investigación pretende consolidar razones teóricas al generar una compilación sistematizada de argumentos e hipótesis demostrables, lógicas y convalidadas respecto de que el sector Defensa a través del Gasto de Seguridad y Defensa, ha tenido un impacto marginal y no estructural en la macroeconomía nacional, definiendo con ello si ha sido un simple garante de la estabilidad económica del país o si también ha ejercido un rol medular en el engranaje del desarrollo socioeconómico de la Nación, específicamente entre el periodo comprendido entre el 2000 - 2010, años claves para el Estado colombiano, en la reestructuración de sus Fuerzas Militares -FF.MM- y el periodo de inflexión de la lucha contra las guerrillas, que las obligó a sentarse nuevamente en una mesa de negociaciones, pero esta vez, con condiciones totalmente diferentes a procesos de paz anteriores.

El conflicto en Colombia ha originado una serie de debates sobre Gasto de Seguridad y Defensa. Quiénes favorecen este caso, estiman que este es fundamental para fortalecer a la Fuerza Pública y que el mejoramiento de las fuerzas de seguridad del Estado eleva las probabilidades de consolidar un entorno de paz y tranquilidad en donde predominan las garantías individuales impactando positivamente la demanda y el empleo. (Giha, Riveros y Soto, 1999 p. 1) Otros investigadores consideran que por el contrario, el Gasto de Seguridad y Defensa ha sido obstáculo en dicho crecimiento, al incidir negativamente en la ecuación de elementos constitutivos del sistema macroeconómico, limitando los recursos públicos disponibles para invertir en áreas de mayor calado social y que es un esfuerzo económico desproporcionado debido al actual conflicto armado.

El sector de la Defensa Nacional de Colombia enfrenta el desafío más grande de su historia: El anuncio del presidente Santos en enero del 2015 de iniciar en la mesa de negociación de La Habana (Cuba), entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Farc, la discusión sobre el punto del cese de fuego y hostilidades bilateral y definitivo, ha generado la posibilidad de un escenario que no se había visto en más de 50 años como lo es la terminación del conflicto armado.

La incertidumbre acerca del futuro papel de la Fuerza Pública, se cimenta en que históricamente en los procesos de paz tales eventos han sido sinónimos de reducción de los efectivos y reorientación del gasto militar, que se refuerza con la presión de algunos sectores de la opinión pública interesados en trasladar esos recursos hacia otros sectores como el gasto social.

Es necesario determinar cómo el gasto militar efectuado en el señalado periodo, destinado a librar la lucha contra el flagelo de la violencia narcoterrorista supera los conceptos arraigados en muchos sectores de la sociedad que lo han visto como el causal máximo de derroche, ineficiencia y burocracia. Entender este proceso, podría explicar el metafórico dilema de los *cañones y la mantequilla* a través de dimensionar el costo de oportunidad y el coste–beneficio que podría generar la seguridad y la defensa como el bien público más importante.

También es relevante determinar el impacto del gasto en la seguridad y la defensa como eje fundamental de las políticas económicas de los gobiernos Pastrana, Uribe y Santos, resaltando como Colombia ha sido una excepción histórica, al mantener niveles de crecimiento económico, control de la inflación y proyección internacional, pese a los rigores del exacerbado conflicto padecido a lo largo de cinco décadas.

Por último se pretende efectuar una aproximación sistemática de la economía de la seguridad nacional en el periodo 2002-2010, enfocándola en cómo ha llegado a impactar, si positivamente o negativamente, en la ecuación de la demanda agregada de la economía nacional, efectuando simultáneamente un análisis crítico a algunas políticas erróneas o distorsionadas que originaron fallas en el ámbito de la gestión de la seguridad y la defensa.

Contexto General

La nación colombiana ha soportado un agudo conflicto armado de carácter no internacional desde hace más de 50 años, sin contar la estela de violencia que la ha azotado prácticamente desde los inicios de su gestación republicana. En el año 2015, la solución negociada y política a este conflicto, que se ha incrustado con atrocidad en la memoria, el cuerpo y el alma del pueblo durante más de medio siglo, da señales de ser materializada.

Un conflicto complejo con multiplicidad de factores que hunden sus raíces en la configuración histórica del país, que ha dado como resultado estructuras socioeconómicas y políticas excluyentes que impiden el ejercicio de la ciudadanía para una buena parte de la población, las cuales se diferencian de los factores específicos que han dado origen al surgimiento de las organizaciones guerrilleras, e igualmente de causas posteriores que han contribuido a su reproducción. (Vargas, 2003, p.67).

Las estrategias de seguridad y la defensa en Colombia de las últimas cinco décadas han tenido la amenaza guerrillera y terrorista como su máximo eje desestabilizador, (Leffler, Melvyn & Painter, 2004, p. 34), las cuales han logrado transformaciones y adaptaciones que transitaron del bandolerismo reivindicativo inicial hasta el terrorismo incruento, donde la respuesta estatal también ha oscilado desde un modelo anticomunista con la cimentación teórica de las *Guerras de Baja Intensidad* - a la lucha antiterrorista (Leal, 2006, p.26).

A pesar del nivel de degradación que llegó a alcanzar el conflicto y los métodos bárbaros de ejercer el terrorismo por parte de estas guerrillas, el conflicto interno colombiano es un conflicto de naturaleza política, pues lo fue en su origen, lo fue en sus causas, lo ha sido en gran parte de

sus acciones políticas y lo será muy probablemente en su solución. Pero también tiene un importante elemento económico que es necesario dilucidar no solamente en la génesis del conflicto mismo y en la forma en que los subversivos han logrado su financiamiento y sostenibilidad en el tiempo y en el espacio, sino también en la manera en la cual el Estado, al enfrentar este elemento perturbador de su viabilidad, ha hecho acopio de una gran parte de sus recursos en detrimento de su desarrollo y crecimiento económico.

El gasto en defensa y seguridad no ha generado consenso entre la opinión pública en Colombia. Algunos sectores sostienen que es una detracción innecesaria que se le hace al gasto social, donde se pierde el costo de oportunidad de invertir en educación, salud e infraestructura y se destina a sectores que siguen alimentando el espiral de violencia.

Otros sectores entienden la importancia de la seguridad y la defensa como elementos medulares de la existencia de las naciones, al garantizar no sólo la supervivencia estatal y la protección de cada uno sus habitantes sino también lo entienden como un elemento dinamizador de su economía.

Esta tesis pretende encontrar el nexo causal entre el gasto militar y el crecimiento macroeconómico, analizados desde la perspectiva que da el arco temporal del año 2000 al 2010, donde las políticas de seguridad de los gobiernos de esta época, generaron el punto de inflexión del conflicto armado que lograron sentar a la guerrilla de ideología marxista en un proceso de negociación con evidentes perspectivas de ser formalizado y materializado en un eventual acuerdo de paz.

Concepto de gasto público y demanda agregada

El gasto público es un componente o rubro conformado por todos los gastos que efectúan los gobiernos: obras públicas, salud comunicaciones, educación, salario de los servidores públicos y seguridad (Graue, 2014. p.459). Cuando este gasto se suma al consumo, a la inversión y al resultado de las exportaciones menos las importaciones, ese resultado se le conoce como demanda agregada o ingreso agregado.

Al incorporar el gasto público en el modelo, se produce un efecto multiplicador, similar al de la inversión. Un incremento en el gasto del gobierno provoca el mismo crecimiento que el ocasionado por un incremento de la inversión planeada, por lo que se obtiene un nuevo equilibrio con un producto agregado mayor. Este efecto multiplicador se genera por los desplazamientos adicionales que experimenta la demanda agregada cuando una política fiscal expansiva eleva la renta y, por lo tanto, el gasto de consumo. (Mankiw, 1998)

En las economías mixtas es necesario un sector público para realizar importantes funciones de asignación y redistribución; incluyendo la promoción de la competencia, la provisión de bienes y servicios no adecuadamente ofrecidos por el sector privado; tratar las externalidades; hacer cumplir los contratos, la redistribución de la renta y la riqueza; el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos. Pero ese intento de alcanzar los objetivos del sector público puede dar lugar a conflictos entre políticas (Hardwick, Khan y Langmead, 2008 p. 245), donde se presenta la discusión de alcanzar tales objetivos a través de la seguridad o a través del gasto social.

El papel que desempeña el sector público en los países subdesarrollados se da en condiciones mucho menos perfectas que los países industrialmente desarrollados. En particular los incentivos positivos que podrían derivarse de las condiciones de demanda y oferta en los mercados de

bienes y servicios, no se logran normalmente por factores tales como la falta de medios de comunicación, la falta de especialización e intercambio, los derechos de aduanas, las costumbres y tradiciones y por una inercia generalizada por parte de productores y consumidores. (Nieto 2009, p. 307)

Lo anterior ubica al sector público en una buena posición para influir en el ritmo del desarrollo económico, donde a través de una política de gastos e ingresos públicos, el presupuesto puede ayudar a romper el “círculo vicioso” de la pobreza, estimulando la inversión y desarrollando las infraestructuras sociales y económicas. (Hardwick, Khan y Langmead, 2010 p. 247).

Diferencia entre Gasto de Seguridad & Defensa y Gasto Militar:

El conjunto de los gastos e ingresos que se proyectan en los Presupuestos Generales del Estado, marcan las prioridades de política económica de los gobiernos y son, a su vez, el reflejo de la política general que seguirá la gestión de los fondos públicos. El volumen relativo de determinados gastos frente a otros, y el mayor o menor crecimiento de diversas partidas presupuestarias, expresan la orientación que se concede a determinadas actividades económicas que se van a desarrollar durante un año desde el sector público, que influirán también en el sector privado de la economía. (Fonfría, 2013, p.3)

Entre estos gastos se encuentra la seguridad y la defensa. Éstas, como concepto unitario, se considera un bien público, al cumplir las características generales de éste tipo de bienes: a su no exclusión en el consumo es necesario agregarle la no rivalidad, la no existencia de fallos de mercado y su ausencia de externalidades positivas y negativas. Existe igualmente un coste de oportunidad de los recursos destinados a la seguridad y la defensa frente a otras líneas de gasto,

al igual que ocurre en sentido opuesto. (Fonfría, 2013, p.4) La literatura económica reconoce la posibilidad de diferentes formas de gasto público traducidos en infraestructura, educación, salud y gasto de seguridad y defensa, los cuales pueden ejercer diversos impactos en el crecimiento económico. (Kalaitzidakis P & Tzouvelekas V. 2010 p. 1029).

Siguiendo a Garay, el gasto militar comprende todo el gasto realizado por las FF.MM, incluyendo el funcionamiento de los sectores de defensa y otras agencias comprometidas con proyectos de seguridad. También se le suma el gasto en fuerza de policía y fuerzas militares auxiliares organizadas en casos de conflicto. Además, contabiliza costos de pensiones del personal, tanto civil como militar, y excluye asuntos relacionados con la defensa y la seguridad civil e intereses sobre deudas de guerra (Garay, 2007, pág.14)

De acuerdo a Grautoff y Chavarro, el gasto militar comprende el mantenimiento, compra de equipos, construcciones militares, reclutamiento, entrenamiento, movilización, alimentación, vivienda y vestuario para miembros de las Fuerzas Armadas. De igual forma las remuneraciones, los cuidados médicos y los gastos para el fortalecimiento de los servicios públicos necesarios en tiempos de guerra. Del mismo modo se incluyen los gastos en capital realizados para proveer alojamiento a las familias del personal militar y los costos de investigación e innovación destinados a desarrollos de proyectos militares. (Grautoff y Chavarro 2009, p.208).

También se incluye en el porcentaje de presupuesto del sector destinado al conflicto armado, otros recursos como:

Empréstitos, fondos internos y apoyos de material; el gasto de atención en salud a miembros de la Fuerza Pública víctimas de la acción criminal de la guerrilla y el valor de las indemnizaciones y pensiones ocasionadas por muertes o lesiones a miembros ocasionados por el conflicto mismo (Granada y Rojas 1995 p. 15).

Con los conceptos anteriores, se colige que el gasto en defensa y seguridad incluye, por un lado, los medios con que el Estado debe contar para defender la soberanía y la integridad territorial y por otro, los costos que implica el mantenimiento de la seguridad interna. Este gasto de seguridad y defensa lleva implícito el gasto militar.

La definición de gasto militar surge durante la Guerra Fría, sufriendo variaciones e interpretaciones respecto del desarrollo institucional y los distintos ordenamientos jurídicos de cada Estado. Sin embargo, en Colombia no existe una definición unívoca del término *gasto militar*.

Al tratar de conceptualizar una definición exacta, en sentido estricto, el gasto militar sería el gasto público destinado por cada país a sus FFMM, como instituciones encargadas de la protección de los Estados frente a las amenazas externas. Pero dicha acepción es limitada en su alcance, pues 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” (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Gasto en Defensa y Seguridad en Colombia. 2007 pág.2).

Este doble papel constitucional que desempeñan las Fuerzas Militares, las cuales como parte esencial en la organización del Estado, (Pérez, 2006, p. 147) se da por disposición del

Constituyente Primario, quien decidió la creación jurídicamente concebida de un Estado con una perspectiva de normalidad, mientras que su componente militar, por el contrario, está previsto para los casos excepcionales de la vida estatal (Stein, 2006; p.4). Durante la situación de normalidad, un Estado debe cumplir con su función por medio del desarrollo de métodos de planificación, organización y educación, mientras que sus fuerzas armadas son creadas para casos eventuales. (Last, 1997, p. 23) La función básica clásica de la parte armada de una Nación se presentará sólo para casos excepcionales, los cuales nadie quiere que existan y a los que se trata de evitar por medio del ejercicio político interno, la distribución equitativa de la riqueza, la efectividad de la justicia o al ejercer la diplomacia en todas sus dimensiones

Al fijar como obligación de las FF.MM (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) la defensa del orden constitucional y dada la compleja situación interna colombiana, - o el desmesurado nivel de excepcionalidad como se plantea *supra*- la definición de Gasto Militar en Colombia se ha ampliado para incluir también los costos propios de la seguridad interna. Así, el Gasto Militar incluye también los costos propios del “mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”, funciones a cargo de la Policía Nacional (artículo 218 de la Constitución Política).

En conclusión, en Colombia el Gasto Militar comprende no solo el gasto propio de la defensa del territorio colombiano en contra de amenazas externas sino que incluye también el gasto necesario para preservar la seguridad nacional. (Gasto en defensa y seguridad en Colombia. Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2007 pág.4) Por ende, es necesario llamarlo Gasto de Seguridad y Defensa en su acepción *lato sensu*.

Estado del arte

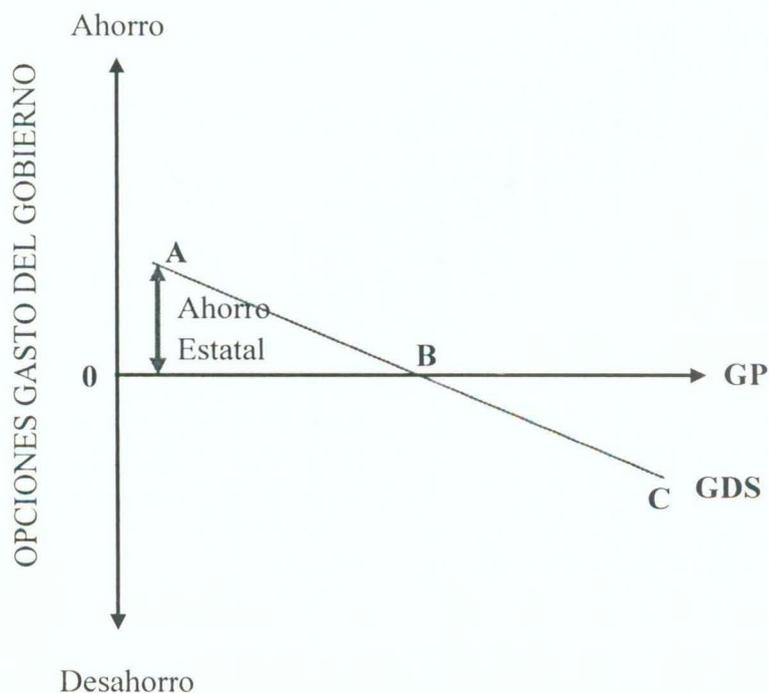
La doctrina colombiana sobre el Gasto de Seguridad y Defensa y su incidencia en la macroeconomía es bastante reducida. La mayoría de literatura abarca los costos económicos de la violencia – aproximación que abordaremos en capítulos posteriores-. Otros como Trujillo y Badel (1997), Bedoya y Pinzón (1999), Villamizar (1999) y Chávez, Morales y Vargas V. (2003) analizan el marco de la economía de defensa pero desde una óptica microeconómica, analizando la eficiencia en el gasto además de la incidencia de este sobre el capital humano.

La excepción se da con las investigaciones de Soto y Giha (1999) para el Departamento Nacional de Planeación, Arias y Ardila (2004), así como Cárdenas, Cadena y Caballero (2007), al desarrollar interesantes documentos científicos acerca de los aspectos macroeconómicos y microeconómicos del Gasto de Seguridad y Defensa. Estos se insertan en la teoría de la incidencia positiva que genera el efecto del gasto militar en el crecimiento económico pero en razón de la prevalencia de la seguridad como efecto jalonador de las variables de la Demanda Agregada como lo son el Consumo, Inversión y Exportaciones.

A continuación se efectúa un análisis económico del impacto del Gasto Público en la Demanda Agregada:

GRÁFICO 1

IMPACTO DEL GASTO PÚBLICO EN LA DEMANDA AGREGADA



Fuente: Propia

El Estado tiene un Gasto Público constante para un determinado periodo de tiempo y tiene diferentes opciones de gasto dentro de su aparato gubernamental y en diferentes sectores. Las opciones de inversión del Estado pueden ser en infraestructura y gasto público de sostenimiento para funcionamiento del aparato gubernamental. Por lo tanto, se colige que este gasto es una porción constante dentro del Gasto Público entre tantas otras opciones de inversión como son la salud y la educación, entre otras inversiones sociales, así como como los subsidios y tiene otra opción de inversión en la que se centra este análisis, como lo es el Gasto en Seguridad y Defensa. (Ver gráfico 1)

El Gasto Público al ser constante se representa como una línea horizontal. Que de acuerdo a la teoría económica es el ingreso que recibe el Estado a través de los impuestos, y para nuestro caso de estudio de la economía colombiana, se podría incluir dentro del ingreso del Estado, las ayudas internacionales para fortalecer la Seguridad Nacional.

El Gasto de Defensa y Seguridad, al ser un gasto que impacta negativamente el Gasto Público tendría una pendiente negativa. Asimismo, el Estado tendría una Propensión Marginal al Gasto en Seguridad y Defensa que representa la porción de Gasto Público destinado al Gasto de Defensa y Seguridad cuando el ingreso Estatal se incrementa en una unidad y lo convierte en Gasto Público y a su vez en Gasto de Defensa y Seguridad

El ingreso Estatal Y , en una economía en perfecto equilibrio, está compuesto por los impuestos T y para este caso la ayuda internacional Y^* . Y que es el ingreso del Estado es igual al Gasto Público

Entonces tendríamos:

$$Y = T + Y^*$$

$$Y = GP$$

El Gasto Público está compuesto por:

$$GP = GSD + G_{ext}$$

Donde

GP : Gasto Público

GSD : Gasto en Seguridad y Defensa

G_{ext} : Gastos Extras del Estado (infraestructura, gastos de sostenimiento del aparato gubernamental, salud, educación, subsidios, etc.)

Y además existe:

Propensión Marginal al GSD

$$PMgGSD = \frac{\Delta GSD}{\Delta GP}$$

Por lo tanto:

Se tiene una Propensión Promedio al GDS, que determina la pendiente GSD

$$PPGSD = -1 \left[\frac{GSD}{GP} \right] < 1$$

Esto hace que la función GSD tenga una pendiente negativa

Ahora bien de acuerdo al gráfico se tiene en un punto A, un Gasto Público con un menor GSD donde el Estado generaría un ahorro y podría invertir en los G_{ext} .

Donde:

$$GSD < GP$$

En el punto B obtendríamos que en si el Estado invierte todo su ingreso en GSD, es decir que, todo el GP estaría representado únicamente en GSD y que G_{ext} sería igual a cero, por lo tanto el Estado no invertiría en salud, educación, subsidios y gastos de sostenimiento. (Estado hipotético).

Donde:

$$GSD = GP$$

Y en el punto C encontramos que la economía se encuentra en un estado de Déficit donde se tiene un mayor GDS que un GP y generaría una deuda Estatal.

Donde:

$$GSD > GP$$

Líneas de pensamiento

Identificando lo anterior a nivel interno, se pueden establecer tres líneas investigativas sobre el impacto del Gasto de Seguridad y Defensa en la ecuación económica: una primera indica que el Gasto Militar afectaría en forma negativa la productividad y el crecimiento de la economía. La segunda línea expresa un postulado de neutralidad y relatividad frente al impacto de éste gasto en la economía. Y la tercera es diametralmente opuesta a la primera, cuando considera que el crecimiento económico tendría una correlación positiva con el Gasto de Seguridad y Defensa.

De acuerdo a la teoría económica implantada por Keynes se tiene una función que describe el modelo económico y sus diferentes variables endógenas de la economía keynesiana o la nombrada ecuación keynesiana del siguiente modo:

$$Y = \left[\frac{1}{(1-b)} \right] [C - T + I + G + (X - M)]$$

Donde:

Y : Demanda agregada o Producto de la economía

$\left[\frac{1}{(1-b)} \right]$: Multiplicador de la economía

C : Consumo

T : Impuestos

I : Inversion

G : Gasto

$(X - M)$: Balanza comercial

X : Exportaciones

M : Importaciones

Al implementar la Política Fiscal, que determina la forma como se interviene la economía desde el sector público en cuanto al Gasto, y la manera cómo influye en la Demanda Agregada por una variación en el Gasto, estas variaciones podrían influir en las variables exógenas de la economía, como la inversión extranjera, la generación de empleo, incentivo al consumo, etc., y podría impactarse así la Demanda Agregada.

De esta forma se plantea lo siguiente:

Al haber un incremento en el GSD se genera una variación del gasto G , lo que quiere decir que el gobierno está implementando un Política Fiscal Expansiva. A partir de ello, es necesario demostrar cómo esta variación impacta el crecimiento económico.

Tendríamos:

$$\Delta Y = [1/(1 - b)][\Delta G]$$

Primera Línea: el Gasto de Seguridad y Defensa afecta el crecimiento económico.

De acuerdo a la primera línea investigativa, la situación se presenta como consecuencia directa de la detracción de recursos por parte del sector defensa a su favor, los cuales deberían ser empleados óptimamente por el sector productivo e industrial de un país. Muchos autores consideran que el incremento en el gasto militar es la causa inmediata de la inflación, el

decrecimiento de la economía, el alto desempleo y el incremento del déficit fiscal (DeGrasse, citado por Roth 1992 p. 383), siendo ésta una solución en el corto plazo que no responde en la solución de las condiciones negativas macrosociales de la población -pobreza, desigualdad, exclusión, etc.- (Querubín, 2004. p.45) Algunos teóricos han propuesto la teoría del malthusianismo militar, es decir, la confrontación entre pequeños aumentos anuales de los recursos fiscales y los aumentos geométricos en los costos asociados en la defensa. (Giha, Riveros y Soto, 1999 p. 165)

Otros autores manifiestan que una política fiscal restrictiva de inmediato generaría un aumento en el crecimiento económico, pues los recursos que se ahorrarían con la reducción de las Fuerzas Armadas irían exclusivamente a cerrar la brecha fiscal, (Gold, 1990, p.3) teoría prontamente desvirtuada empíricamente porque el desempleo no tiene una causalidad inmediata a partir del Gasto Militar¹. En dichos análisis, se afirma que (:)

Las condiciones de seguridad interna dependen del crecimiento económico, y al elevar los gastos en defensa, se reducen las condiciones para mejorar el aumento del PIB, lo cual trae aumentos aún mayores del gasto en seguridad y el efecto toma una tendencia secular. (Abu Qarn 2003, p. 45 citado por Grautoff 2009);

Siguiendo esta lógica, el deterioro de la estabilidad macroeconómica de países con mercados emergentes, ha llevado al aumento en número de efectivos de sus Fuerzas Armadas y

¹ De acuerdo a Karl E. Case y Ray C. Fair en su libro Fundamentos de Economía, debido al dinamismo de la economía, el desempleo friccional y el estructural son inevitables y, de alguna manera, deseables. En general el desempleo suele bajar cuando el producto agregado baja y a subir cuando el producto agregado sube. Algunos economistas afirman que la tasa de desempleo no es un indicador exacto del debido funcionamiento del mercado de trabajo. Algunos desempleados podrían haber optado por no trabajar debido a que no están dispuestos a aceptar esos empleos con los bajos salarios que ofrecen lo que lo cual no significa que el mercado de trabajo esté funcionando. Case, K. y Fair, R.,(1992) Fundamentos de Economía, Prentice Hall Hispanoamericana, S.A, Mexico. D.F

simultáneamente ha implicado la adquisición de un material bélico, muchas veces no adecuado para la defensa y disuasión de amenazas externas. Según este criterio, el Gasto de Seguridad y Defensa aumenta la ineficiencia del sector público, pues mientras los indicadores sociales se deterioran, los gobiernos pierden legitimidad al emplear la fuerza militar para cumplir su misión de defensa externa, siendo a todas luces ineficiente. (Grautoff. Chavarro 2009, p.212).

Esa debilidad gubernamental también conlleva a las protestas sociales aumentando la violación de derechos civiles en aras de defender la supremacía del Estado, lo que a la postre genera un aumento del Gasto de Seguridad y Defensa, sincronizándose todo en un perfecto círculo vicioso. (Whitten & Williams, 2010 p.117).

Hoeffler y Reynal (2003) argumentan que durante una guerra civil la sociedad traspasa muchos de sus recursos provenientes de actividades productivas a actividades destructivas. Para otros autores, la inadecuada asignación de recursos se encuentra directamente relacionada con los costos de oportunidad, es decir, con los esfuerzos que dedica la sociedad a trasladar mayores recursos para protegerse de la violencia, y "[...] menos para la producción de bienes de consumo" (Trujillo y Badel 199 pág. 30).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD planteó en un informe que el conflicto colombiano ha tenido un efecto negativo sobre el ingreso de la población. Según este estudio, a causa del conflicto, Colombia ha perdido 17% de su ingreso *per cápita* en los últimos diez años. Es decir, "[...] el dinero desperdiciado cada año corresponde a unas 4.6 veces lo que cuestan los programas de hogar y comunitarios de bienestar, los hogares infantiles y los restaurantes escolares de la red de apoyo social" (PNUD 2003 pág. 84).

Se debe determinar para el primer caso que en el largo plazo una variación en el Gasto Público, es decir un incremento en Gasto de Defensa y Seguridad, es:

$$[\Delta G] < 0$$

Esto quiere decir que el impacto en la economía es negativo. (Ver gráfico 2)

GRAFICO 2
IMPACTO NEGATIVO DEL GDS EN LA ECONOMÍA



Fuente: Propia

Segunda Línea: El Gasto de Seguridad y Defensa ni afecta ni beneficia el crecimiento económico.

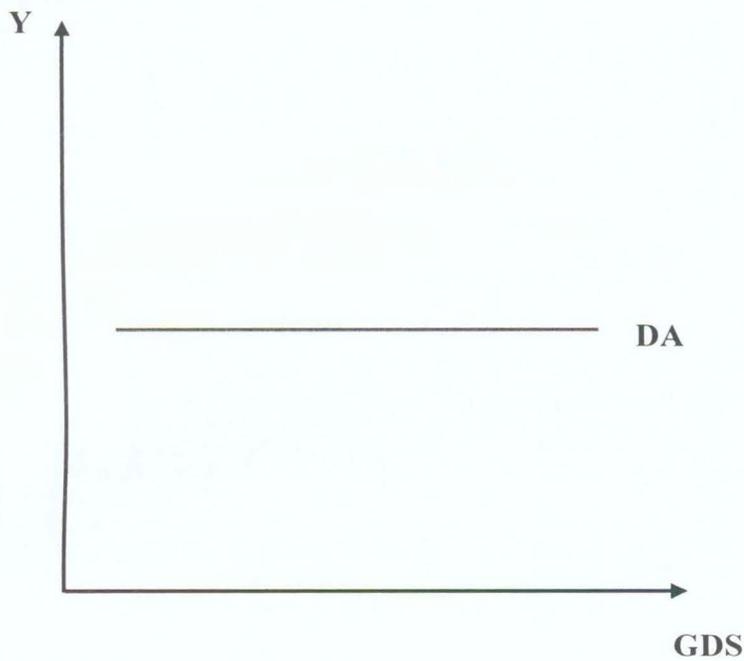
La segunda línea de pensamiento manifiesta una neutralidad con respecto al Gasto de Seguridad y Defensa, es decir, se sostienen en que dicha erogación es positiva o negativa, de acuerdo a un relativismo en cuanto a amenazas internas o externas, condiciones institucionales e históricas de las sociedades donde se estudie el Gasto de Seguridad y Defensa. (Grautoff y Chavarro 2009, p. 210). Este concepto se cataloga como el impacto ambiguo siendo su principal

exponente Deger, quien plantea, posiciones encontradas y ambiguas respecto del efecto final del gasto militar en el crecimiento económico:

El gasto militar crea la demanda agregada como lo hace cualquier tipo de gasto público, pero también afecta los servicios socioeconómicos y de bienestar [...] El gasto militar también tiene efectos indirectos positivos importantes como la modernidad y el orden que el estamento militar impone en la sociedad, así como los proyectos civiles – militares que generan un impacto positivo al país (Deger, 1996, p. 45)

Para los teóricos que promulgan esta línea investigativa, cuando se busca la correlación entre gasto militar y crecimiento económico es necesario diferenciar el análisis económico efectuado a los países en vías de desarrollo a los desarrollados, debido que poseen una estructura económica, política e institucional diferente que hace diversa las relaciones económicas entre los agentes. Un aumento del gasto militar tiene repercusiones disimiles en la balanza comercial, bien sea a través de exportaciones para el país desarrollado o vía importaciones para los otros. Por lo general, el gasto militar en los países en vías de desarrollo está motivado por necesidades tanto externas como internas y por restricciones que imponen las variables económicas como el bajo ingreso *per cápita* y los severos déficits presupuestales (Jiménez, 2000, pág.7)

GRÁFICO 3:

EL GDS NO IMPACTA SUSTANCIALMENTE EN LA ECONOMIA

Fuente: Propia

Para el segundo caso se demuestra que en el largo plazo una variación en el Gasto Público, es decir un incremento en GDS es:

$$[\Delta G] = 0$$

Esto quiere decir que el Incremento en GDS ni afecta ni beneficia el crecimiento económico.

(Ver gráfico 3)

Tercera Línea investigativa: El Gasto de Seguridad y Defensa impacta positivamente el crecimiento económico

En relación con la tercera línea investigativa, numerosos teóricos han desarrollado el concepto de que el aumento del Gasto de Seguridad y Defensa presenta una correspondencia positiva con respecto al crecimiento y el desarrollo económico de un país. Fundamentan dicho postulado sobre la productividad de los factores de producción, argumentado que la productividad marginal captura las condiciones de paz y seguridad que garantizan que los derechos de propiedad serán respetados, y simultáneamente minimizan los costos de transacción. (Grautoff y Chavarro 2009, p.213)

Los teóricos que se matriculan en este criterio advierten que (:)

El Gasto de Defensa y Seguridad es una herramienta que permite emplear recursos productivos de las naciones, y que disminuye la carga de servicios sociales al dar requerimientos básicos como educación, salud y servicios inmobiliarios a trabajadores que el sector privado no puede albergar debido a fallas en la estructura industrial. (Grautoff y Chavarro 2009, p. 45)

Esta línea respalda las tesis de corte keynesiano, donde la activación de un gasto público eficiente permite reducir las recesiones económicas, siendo un mecanismo contracíclico de las presiones deflacionarias de las economías.

La propuesta del economista John Maynard Keynes consistió en que el Estado asumiera un papel activo en la economía con el fin de que le permitiera garantizar una asignación eficiente de bienes y servicios, con una adecuada distribución del ingreso y propender por el desarrollo económico (Blanchard, 2006 p. 34).

De acuerdo con los postulados keynesianos, el gasto público que tiene un mayor factor multiplicador es aquel que llega a sectores con una alta propensión a consumir, los cuales, al recibir el ingreso, acrecientan la demanda agregada de la economía y por lo tanto incrementan el volumen de la renta. Poner en práctica éstos conceptos, ayudó a que los Estados pudieran salir de la crisis y redefinieran su papel en la economía, implicando realizar una gran cantidad de gastos que anteriormente no asumían y que los llevo a encargarse de satisfacer las necesidades de la población, mediante la prestación de servicios públicos y regular la construcción de obras de infraestructura, entre otros, y de esta forma pasaban de ser Estados guardianes a ser Estados intervencionistas. (Dillard, 1975, p.46)

La aplicación de las teorías keynesianas al gasto público parecieron confirmar la ley de Wagner, cuyo desarrollo estableció que “La ley de la creciente expansión de las actividades del sector público, y particularmente del Estado, se convierte, para la ley económica fiscal, en la expansión del aumento del gasto público” (García, 1998). Lo mismo planteó el mexicano Hernández Mora cuando señala que:

El gasto público será productivo si incrementa la rentabilidad de la inversión en general, promoviendo la inversión privada y el crecimiento económico sin que el sector público compita con el privado por recursos y el gasto público pueda desplazar al privado, incluidas las inversiones. Así, el gasto público improductivo será aquel que actúe en sentido contrario a lo estipulado. (Hernández ,2010 p. 239).

Continuando con exponentes teóricos de esta tercera línea, para Francis Adeola, en el denominado Tercer Mundo existe un conector de causalidad entre el Gasto de Seguridad y Defensa y los indicadores de superación de la pobreza, a través de la integración social y la

consolidación de la economía, roles que la sociedad le ha impuesto a sus Fuerzas Armadas (Adeola, 1996, p.445).

Otros autores analizan el gasto militar desde una óptica exclusivamente productiva y con ella, suficiente para dinamizar e impulsar positivamente la economía. Lahera y Ortuz en una compilación denominada *The Military Spending in Latin America*, al considerar la defensa como bien público, señalan lo siguiente: “el bien público defensa, más otros, como la calidad del sistema legal y la legitimidad del sistema político, afectan positivamente la manera cómo opera la economía en un medio de seguridad y estabilidad”. (Lahera y Ortuz 1999, p.32) Pero es necesario definir Seguridad y Defensa Nacional, así como también el concepto de Bien Público.

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 ese 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”. (Pinzón, y Bedoya 1999, p. 56)

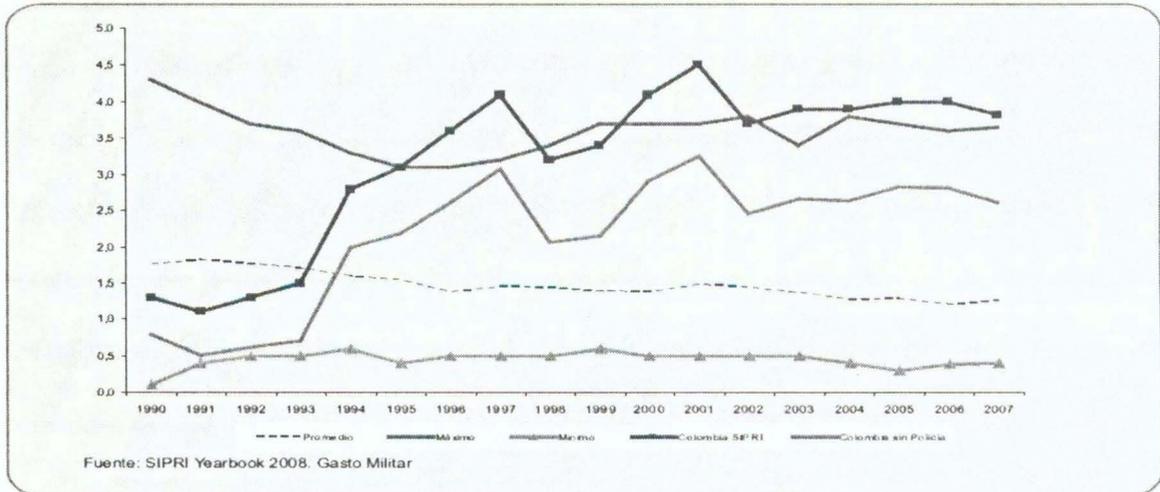
Un bien público es un bien cuyos beneficios son compartidos indivisiblemente entre toda la comunidad, sin importar si las personas desean o no consumirlo, característica que no tienen los bienes privados. Cuando es provista, la Seguridad Nacional beneficia automáticamente a todas las personas residentes de un país, quienes reciben la misma cantidad. Además, los bienes públicos puros como éste no son rivales ni excluyentes. (Samuelson 2005).

Ello se deriva porque existen actividades en las cuales los particulares no están interesados en invertir, o si lo están, lo hacen de manera muy esporádica. Esto debido a que todas las personas pueden disfrutar de sus bienes sin costo alguno -el costo de que una persona lo use más es igual a cero- al mismo tiempo es difícil o casi imposible, impedir que esa persona disfrute este bien. Por esa razón, los bienes públicos sólo los suministran los gobiernos (Graue 2014 p. 89) y no el mercado, pues este no produce este tipo de bienes porque usualmente las personas no están dispuestas a pagar por bienes de los que no pueden apropiarse y que favorecen a muchas otras personas, solucionándose esta falla del mercado a través del suministro estatal (Palacios, 1999, p.16)

Un estudio econométrico colombiano estableció la relación del Gasto de Seguridad y Defensa sobre el desempeño económico para el período comprendido entre 1990-2007. (Ver gráfico 4) Los resultados del ejercicio arrojaron que, si bien no existe suficiente evidencia empírica para observar la causalidad entre el Gasto de Seguridad y Defensa y el crecimiento de la economía colombiana, aquel tiene un efecto directo sobre la inversión y ésta, posteriormente, tiene un efecto causal sobre la tasa de crecimiento económico. (Páez, Isaza, y Zamora. (2007, p.154).

GRÁFICO 4

GASTO MILITAR COMO % DEL PIB (1998 – 2007)



Fuente: SIPRI Yearbook 2008. Gasto Militar

Sen plantea que en el corto plazo, el gasto militar en bienes y servicios finales puede incrementar la demanda doméstica como cualquier otro bien público. La composición del gasto público militar tiene un alto contenido de adquisiciones en bienes y servicios, comparándolo con el resto del gasto público:

Dada esta situación, el Gasto de Seguridad y Defensa tiene efectos estimulantes en el crecimiento, induciendo incrementos en la capacidad utilizada. Aun cuando la producción agregada sufre contracciones de la demanda en situaciones de desaceleración económica, la función de gasto militar puede ser canalizada en formas productivas de gasto público” (Sen 1987 p. 34)

De acuerdo a los investigadores Leontief y Duchin, es relevante el impacto de ciertos escenarios alternativos sobre determinados agregados económicos regionales. Cada escenario especifica una política de gasto militar y el análisis se hace en base a un modelo *input-output*, llegando a la conclusión de que por cada dólar invertido en el gasto militar son las regiones más pobres entre las subdesarrolladas aquellas cuyo PIB y su nivel de consumo crecen más. (Leontief & Duchin, 1983 p, 75). Ellos plantean que el Gasto de Seguridad y Defensa es directamente proporcional con el crecimiento económico, siempre y cuando se desarrolle al interior del ámbito militar una estructura de costos mucho más racional al redefinir hacia futuro sus nuevos objetivos en materia de seguridad y defensa, pues incurriría en pasar de ser un eje fundamental del impacto positivo del gasto público en la demanda y la oferta agregada, a ser una fuente de desequilibrio fiscal para el Estado.

El paradigma del concepto de Gasto Militar es enarbolado por los Estados Unidos, nación que ha desarrollado una “*permanente economía de guerra*” como lo bautizara Seymour Melman (en Casey & Wallace 2010 p. 23).

En el año fiscal del 2006 los Estados Unidos gastaron cerca de U\$419.3 billones en defensa; eso es cerca del 44% de todo el gasto militar a nivel mundial y casi 6.5 veces que el Gasto de Seguridad y Defensa de Rusia, la nación con más gasto militar que le sigue (Center for Defense Information, 2006). Mientras la mayoría de la opinión pública afirma que la permanente economía de guerra beneficia exclusivamente a las corporaciones norteamericanas y sus trabajadores directamente asociados con la industria de defensa, simultáneamente se presenta un importante debate sobre si también mejora el bienestar económico del resto de la población. (Casey & Wallace 2010 p. 24)

Si se observa un modelo funcional en la aplicación de esta teoría, en los EEUU se utiliza plenamente el Gasto de Seguridad y Defensa como herramienta anticíclica para evitar la recesión, reducir el desempleo y estimular el crecimiento económico. Algunos investigadores sostienen la tesis que el sistema capitalista estadounidense es propenso a episodios periódicos de estancamiento económico que son causados por la capacidad productiva excedente y por una demanda insuficiente para el sector privado y que el gasto militar coadyuva en retornar al punto de equilibrio. En un documento llamado El Capital Monopólico, Baran y Sweezy plantearon "si el gasto militar norteamericano se redujera a las proporciones que tenían antes de la Segunda Guerra Mundial la economía nacional volvería a un estado de profunda depresión, caracterizada por las tasas de desempleo de más del 12%". (Adeola. 1996, p. 5)

Después de la Segunda Guerra Mundial las luminarias principales de la profesión económica anticiparon que EE.UU caería en una nueva depresión si continuaba con su carrera armamentista de disuasión. Estos contradictores señalaron en su momento que al aumentar la burocracia militar y al adquirir equipos militarmente inútiles y cada vez más costosos, generaría un desplazamiento de los gastos sociales y de las inversiones públicas. Al carecer de las capacidades técnicas y económicas, las Fuerzas Armadas encontrarían dificultades para proveer una genuina defensa externa, de modo que su rol central se desplaza al control de la represión interna y las fricciones entre civiles y militares causadas por la disminución del bienestar, lo que, en último término, provoca un aumento del gasto militar. Pero advirtieron que este proceso se da por lo general en países menos desarrollados y que los EE.UU podrían seguir con la misma tendencia (Scheetz, 1990, p. 5 citado por Giha, Riveros y Soto).

Sin embargo, la “demanda reprimida” desde los días de racionamiento durante la Segunda Guerra Mundial condujo, en realidad, a un incremento ostensible y significativo de la economía estadounidense durante un largo periodo de tiempo. Y es que la economía de EE.UU posterior a la Segunda Guerra Mundial ha tenido una capacidad excedentaria y los altos niveles de gasto militar de manera permanente han operado como un estimulante de la economía, generando el efecto multiplicador sobre el empleo y el gasto, permitiendo absorber el desempleo y las capacidades de producción ociosas de la industria estadounidense. (Cyphe 2007 p. 35).

Complementando la teoría anterior, también en la literatura económica convencional sobre subdesarrollo es frecuente encontrar tratamientos modernos en los que se asocia positivamente el mantenimiento de la situación de subdesarrollo de las áreas periféricas de una nación y la intensificación de su gasto militar (Viñas. 1984, p.1). Según éste criterio, la inversión realizada por el Estado en bienes militares, satisface una demanda interminable de nuevos productos y ayuda a absorber el exceso de capacidad del sistema capitalista. Además, el gasto militar es la única que no compite directamente con otros productos hechos en el sector privado (Reich, 1972 pág. 14).

Sin embargo la crítica surge del hecho de comparar la incidencia del gasto militar de una nación industrializada con un país en vías de desarrollo como lo es Colombia. Un artículo escrito en el American Journal of Political Science, plantea que la mayoría de estudios de las políticas de Gasto de Seguridad y Defensa se enfocan en la dinámica de la carrera armamentística entre superpotencias. El documento señala la inexistencia de una teoría acerca del gasto militar-crecimiento económico en países mucho menos desarrollados.

Sin embargo contrariando esta idea de que el gasto militar sólo aplica positivamente en países desarrollados, surgió una teoría explícita del vínculo positivo entre el crecimiento económico y el incremento en el Gasto de Seguridad y Defensa, precisamente en un país subdesarrollado y que experimentó un convulso conflicto armado interno. La explica Shamsur Rahman en su artículo Gasto de Defensa en la Post-liberación de Bangladesh: Determinantes e Implicaciones, donde a partir de su independencia de la India en 1971 ésta Nación obtuvo un crecimiento hasta del 57% de su Producto Interno Bruto. Pese a su aún marcado nivel de pobreza, Bangladesh empleó un modelo keynesiano de gasto militar que dinamizó su economía si se le compara con su situación anterior a la liberación. 30 años después sus fuerzas militares superaron los 200.000 efectivos llegando a ser inclusive, segundo aportante a la ONU en operaciones de paz. (Rahman, 2000, p.59)

En diciembre de 2005, cuatro años después de su informe sobre las economías emergentes del BRICS -Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica-, Goldman Sachs nombró a Bangladesh uno de los "próximos once", junto con Egipto, Indonesia, Vietnam y otros siete países. (Pesek, 2005 p. 34 citado por Rahman).

Una investigación de los economistas norteamericanos William C. Mintz y Levin Hicks plantearon la desagregación de los gastos militares en cuatro componentes: personal, organización y mantenimiento, compras, investigación y desarrollo, medida como proporción del PNB. Y se basaron en el argumento militar tipo keynesiano, específicamente, cuando plantean que la contratación de personal y el gasto se utilizan como herramienta contracíclica mientras que el gasto de los otros dos componentes no lo era. (Mintz. y Hicks. 1984 p. 12).

Si se efectúa esa desagregación en el Gasto de Seguridad y Defensa colombiano se podría descomponer en gastos personales que incluyen el pago a la planta personal que se prestan el 41% total; transferencias que son pagos relacionados con la seguridad social-pensiones y cesantías-las demás asignaciones del personal en retiro que responden por el 25% de ese presupuesto; gastos generales que tienen la adquisición de los uniformes de campaña, munición, repuestos, combustibles y lubricantes, equipo de campaña y dotaciones, seguros, servicios públicos, entre otros y que consumen el 22% los gastos del sector y, finalmente la inversión en armamento, vehículos, bases etc. que representaron el 11% del presupuesto para la mitad del arco temporal de la política de seguridad democrática (Cárdenas, Cadena y Caballero 2006 p.5)

Como conclusión, todas las investigaciones y teorías citadas anteriormente giraron alrededor de observar los efectos positivos y/o negativos que genera el Gasto de Seguridad y Defensa sobre el crecimiento, dado el enfoque del keynesianismo militar así como hacia la aplicación empírica de estas teorías en Estados desarrollados y subdesarrollados

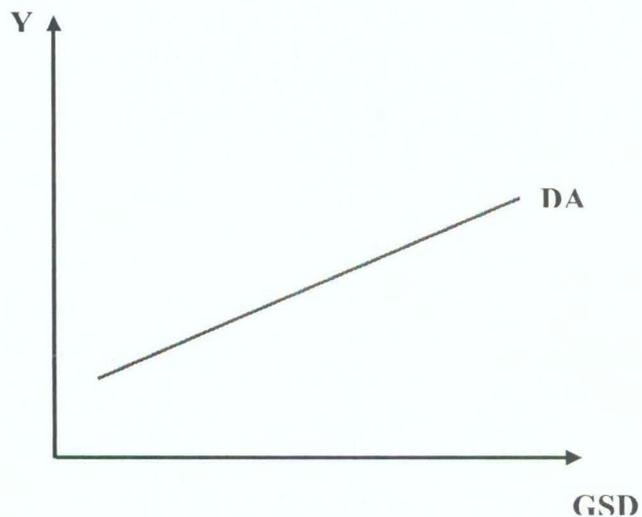
Sin embargo, para el caso colombiano se deben agregar otra serie de variables que hace prácticamente inaplicable la teoría del crecimiento económico basado en el Gasto de Seguridad y Defensa, dada la complejidad del sistema socioeconómico que ha tenido como eje paralelo al conflicto en toda su dimensión de violencia y desestabilización. Por ende, al análisis del presupuesto del Gasto y Defensa se debe adicionar una serie de estudios sobre los efectos adversos de los costos de la violencia y su incidencia sobre las fuentes productivas y la influencia del impacto que esta genera en el crecimiento económico colombiano.

Para el tercer caso se demuestra que en el largo plazo, una variación en el Gasto Público, es decir un incremento en GDS es:

$$[\Delta G] > 0$$

Esto quiere decir que el Incremento en GDS impacta positivamente el crecimiento económico (Ver gráfico 5)

GRAFICO 5
IMPACTO POSITIVO DEL GSD EN LA ECONOMÍA



Fuente: Propia

La cuantificación del costo de los conflictos armados y su incidencia en el crecimiento económico

Cuando se pretende analizar las causas de la violencia, surge inevitablemente la pobreza como la principal variable. Los conceptos encontrados de que el gasto militar le está quitando recursos al gasto social se enfrentan a la solución de incrementar el Gasto de Seguridad y Defensa como única alternativa para disminuir la violencia.

Aunque la pobreza no es necesariamente una relación causal de la violencia, porque ésta responde a condiciones más complejas (Salama y Destremau, 2002 p. 78), sí existen fuertes vínculos entre la desigualdad del ingreso, la desigualdad de distribución de las tierras productivas y el aumento de la violencia (Sánchez, 2001, p.57). Laura López en su tesis Efectos de la política de Seguridad sobre el Crecimiento Económico en Colombia 1990-2006 cita al Premio Nobel de economía Joshep Stigliz, cuando en un foro en Bogotá en el año 2003 planteó que “la supresión de la violencia no lleva necesariamente a la solución de los problemas económicos”

Existen estudios que abordan indirectamente el tema de la relación entre el Gasto de Seguridad y Defensa y la actividad económica resaltando los costos económicos de los conflictos armados. Por ejemplo, Paul Collier en 1995 analiza los efectos económicos de la guerra civil y los conflictos armados internos. Argumenta que la guerra civil reduce el ingreso tanto de manera directa como indirecta. Otros señalan que un conflicto armado reduce el ingreso directamente a través de la desviación de recursos hacia la actividad militar, e indirectamente a través de la reducción del *stock* de capital físico, humano y social. (Arias y Ardila 2008 p. 42).

Otros analistas argumentan que cuantificar los costos asociados al conflicto es necesario para “movilizar a los diferentes sectores de la sociedad en la construcción de escenarios de paz”. (Humphreys, 2003 pág. 2)

Los teóricos que han calculado los costos del conflicto usando modelos económicos, plantean que los países inmersos en conflictos armados internos tienden a presentar una disminución en su crecimiento económico. Muy a pesar de la relativa estabilidad económica que ostenta Colombia en los últimos 10 años, analistas económicos coinciden en que el crecimiento económico colombiano se inhibe de lograr crecimientos adicionales del PIB, gracias al conflicto armado: una investigación del economista y Ministro de Hacienda de Colombia Mauricio Cárdenas, demostró cómo el crecimiento económico en Colombia se había reducido 2% entre 1980 y 2005, comparado con el obtenido entre 1950 y 1980. (Cárdenas, 2009, p. 89). “Colombia sería un 15% o 20% más rico de lo que es, si no hubiese tenido su actual conflicto interno armado en los últimos 20 años” (Peña 2006 p. 23). Esto implica que la economía colombiana ha estado perdiendo medio punto de crecimiento anual, una cifra difícilmente recuperable a mediano plazo.

Corroborando esta investigación, Collier por ejemplo, en su estudio *On the Economic Consequences of Civil War*, argumenta que durante una guerra civil el PIB decrece a una tasa anual de 2,2% (Collier 1999, pág.34). Así mismo, este autor plantea que en países donde los conflictos se han prolongado hasta por quince años, el PIB *per cápita* tiende a decrecer en un 30%, aproximadamente.

Una teoría diametralmente opuesta a las anteriores, señala que la violencia, pese a que ha incidido en la inversión y en la estructura agraria, no tiene una vinculación directa con el

crecimiento económico. Manifiesta esta tesis que esas dos variables, violencia y crecimiento, han mantenido su propia dinámica logrando convivir entre sí, pues este último se ha cimentado en efectos externos e internos a la economía como la avalancha de inversión extranjera a través de capitales y el auge del gasto privado y público que la acompañó, así como la expansión del gasto público y el consecuente déficit fiscal (Ocampo, 2004, p 29).

Explorando el impacto de las guerras en la economía. Eduardo Pizarro cita un estudio de Kauske Imain y Jeremy Einstein referente a este concepto :

En los países en los cuales el conflicto armado interno se expandió geográficamente más allá de la mitad del territorio, la tasa de crecimiento económico se vio reducida en un 2.25 % anual en promedio y la inversión privada doméstica cayó en un 4% anual en promedio y la inversión privada doméstica cayó en un 4% anual en promedio, (...) La calidad de la inversión fue superior al descenso en la inversión pública debido, a la mayor sensibilidad del sector privado frente a la incertidumbre económica que genera la guerra y su posibilidad de trasladar sus inversiones a regiones con menos riesgos (Pizarro, 2004, p. 238).

Al medir la incidencia de las guerras en las economías nacionales, se encuentra que existe un tipo de costos que se originan a partir de un conflicto armado interno. De acuerdo a Collier, existen cinco ángulos desde los que se pueden analizar los costos de la guerra del tipo colombiano: 1) la destrucción, relacionada en primer lugar con lo que se pierde y no tiene recuperación como las vidas humanas; en segundo lugar, hace alusión a la destrucción de la infraestructura cuya reparación implica costos trascendentales para el Estado. 2) la disrupción, alude todos los gastos que se generan para el sector privado y público por cuenta de la inseguridad nacional y por el caos que un conflicto conlleva. 3) la desviación, contempla los

recursos que el Estado invierte en la confrontación del conflicto. 4) la transferencia, implica la fuga de capital que se genera por cuenta de la inseguridad y corrupción, lo que obliga a inversionistas a tratar los negocios o países con mayor orden. 5) la pérdida acumulada, suma de los gastos generales que un conflicto acarrea y se mide a través del aumento o caída del Producto Interno Bruto (PIB). (Collier, 1998, p. 46).

Álvarez y Rettberg en su investigación *Cuantificando los efectos económicos del conflicto: una exploración de los costos y los estudios sobre los costos del conflicto armado colombiano* logran identificar los costos directos e indirectos, asignándole una connotación de inversión y gasto público a la efectuada en la seguridad y la defensa.

Dentro de los costos directos evalúan los costos generados por los daños a la infraestructura física como la industria petrolera, torres eléctricas y de telecomunicaciones, que por citar un ejemplo para el año 2003, representaron casi el 10% del PIB correspondiente a ese año. También incluyen los costos generados por la criminalidad representada en conductas delictivas como el secuestro y la extorsión, así como el precio que le ha correspondido pagar al sector privado traducido en impuestos para la defensa y el financiamiento de la seguridad privada, cifra que para el año 2006 alcanzó los \$9.8 billones. (Rettberg et al, 2012, p.255)

Otro aspecto a resaltar es el costo generado por el narcotráfico: Pinto, Vergara y Lahuerta (2004) estimaron el costo del negocio cercano a los 3.8 billones de pesos. Otros estudios señalaron que las FARC perciben un ingreso anual promedio de 200 millones de dólares por su participación en todas las etapas del negocio narcotráfico (Richani, 2005).

Pero los costos económicos más relevantes del narcotráfico, aparte de perpetuar los efectos negativos del conflicto, devienen en el impacto a largo plazo que genera; allí se incluye la congestión y el debilitamiento del sistema judicial, la corrupción de las instituciones, la organización política estatal y el deterioro del tejido social en sociedades que aceptan a la vida mafiosa como una forma fácil de escalar posicionalmente y de adquirir poder y prestigio, siendo una costumbre difícil de erradicar como así lo demuestra su enquistamiento en la sociedad colombiana (Rettberg et al, 2012, p.256)

Dentro de los costos indirectos, la investigación señala el quebranto de la productividad, la inadecuada distribución del ingreso y la riqueza y la pérdida de la inversión directa extranjera. Respecto de esta última, el estudio plantea que solo un incremento de 1% en la tasa de homicidios reduce la inversión privada en 0,66%. (Álvarez y Rettberg 2008, p. 35).

Desde el mismo Ministerio de Defensa colombiano, se plantea que el gasto en defensa en sí mismo no genera desarrollo pero sí es indispensable para generar un ambiente de seguridad que ofrezca garantías a los distintos agentes económicos. La falta de tales condiciones hace imposible mantener un desarrollo económico sostenido en un ambiente de paz y convivencia. (Ministerio de Defensa, 2012, Gasto en Defensa y Seguridad 1998-2011).

Como conclusión es innegable el efecto que el fenómeno de la violencia ha impactado sobre el crecimiento de la economía colombiana; sin embargo, el gasto militar como elemento prevalente y nuclear dentro del presupuesto destinado para conjurar esta excepción a la situación de normalidad que demanda toda sociedad, resulta insuficiente por la cantidad de variables

existentes y que no reflejan necesariamente correlación implícita entre el aumento del mismo gasto y la disminución estructural de los indicadores de violencia.

Crecimiento económico-gasto seguridad y defensa: aplicación al caso colombiano

Desde 1973, en Colombia se ha venido dando una fuerte controversia en relación con la relación del impacto del gasto militar sobre el crecimiento económico. (Giha, Riveros y Soto 1999 p. 156). A partir del año 2000, analistas económicos han desarrollado investigaciones sobre la correlación inversión en Gasto de Seguridad y Defensa y desarrollo económico, pero sin resultados reveladores ni diferentes a lo planteado en las teorías analizadas anteriormente.

Uno de los estudios lo efectúa la Universidad EAFIT de Medellín Colombia, al realizar un análisis del costo-beneficio de la decisión de las autoridades colombianas de incrementar permanentemente el gasto militar en al menos 1% del PIB; allí se determinó que ese aumento sería positivo respecto del incremento de la inversión y el producto por encima del estado estacionario durante varios períodos, antes de que el choque desaparezca. Éste choque duradero de gasto militar de 1% del PIB sería expansivo en términos de los niveles de producto, inversión y consumo. (Arias y Ardila 2008 p. 43).

De acuerdo a esa investigación, la ganancia neta acumulada después de 10 años es de 215 dólares de PIB *per cápita* adicional. Señalan que aunque el consumo cae por el choque -para abrirle espacio al gasto militar y la inversión privada adicionales-, éste pasa a estar por encima de su tendencia de estado estacionario después de tres períodos, posteriormente sigue por encima y la ganancia neta acumulada es positiva -9 dólares de consumo per cápita adicional después de 10 años- (Arias y Ardila 2008 p. 43). El modelo supone, por efecto del conflicto armado, que es natural que en cada período exista una fracción del capital destruida o perdida por tanto, se mide la inversión como el total menos la destrucción y éste sería el costo del conflicto sobre la

economía. En resumen, este modelo sugiere que un aumento del gasto militar en 1% incide positivamente en los niveles del producto, inversión y consumo.

Pese a lo ambicioso de esta teoría, la realidad es que subyace allí la dificultad de analizar la influencia del impacto del Gasto de Seguridad y Defensa colombiano, específicamente en el periodo 2002-2010 debido a que el crecimiento del presupuesto militar no obedece a estructuras de crecimiento constante sino a políticas coyunturales que en el plazo inmediato hace tender ese presupuesto a decrecer por efecto de la transición hacia el posconflicto.

Igualmente la dificultad de medir la incidencia del Gasto de Seguridad y Defensa en un periodo de tiempo relativamente corto es muy complejo debido a que el impacto de los gastos militares en la economía no es inmediata, sino retardada (Mintz y Huang 1991 p. 56). Los análisis efectuados a los rezagos de uno, dos y tres años no revelan ningún impacto significativo de los gastos militares en la economía. En un estudio anterior (Mintz y Huang 1990), demostraron un efecto retardado (cinco años) de los gastos militares de la inversión. Ellos concluyen que mientras que el estado de los gastos influencia a la economía de defensa de forma instantánea, los gastos de defensa tiene un efecto a largo plazo y un efecto diferido en la economía. (Chan y Mintz 1992 p.32)

Sumado a lo anterior y efectuando un balance sobre el tratamiento presupuestario del país hacia su seguridad y defensa, se concluye que no se correlaciona el presupuesto con el conflicto interno, además, la trayectoria que este sigue es aleatoria; las políticas de seguridad y defensa han sido históricamente producto de eventos coyunturales y no el fruto de una planificación del primer bien público que debe entregar un Estado a sus ciudadanos; de esta forma la injerencia

que este ha tenido sobre la hacienda pública, no responde a una política pública estatal a largo plazo. (Castellanos, 2013, p.112). Este aspecto histórico se tratará de abordar en los capítulos subsiguientes.

Análisis histórico del Gasto de Defensa y Seguridad en Colombia en el siglo XX:

Es necesario escudriñar en las causas que generaron el hecho de la histórica baja asignación del Gasto de Seguridad y Defensa en el presupuesto nacional colombiano, a pesar de ser un país con un alto nivel de violencia tanto por los conflictos armados como por la delincuencia común. Podríamos encontrarlas inicialmente en el planteamiento del gobierno de Alberto Lleras (1958-1962), donde se elaboró una doctrina en asuntos militares, en el cual, el poder militar de la Nación se encargaría de la seguridad y defensa nacional, sin intervención de las diferentes ramas del poder estatal. (Leal, 2006, pág.89)

En el contexto de la transición del régimen militar -que venía desde 1953 con los gobiernos del general Rojas Pinilla y de la Junta Militar- al régimen de democracia restringida del Frente Nacional y después del último intento de golpe militar del 2 de mayo de 1958, el electo presidente Lleras pronunció un trascendental discurso en el Teatro Patria en Bogotá, el 9 de Mayo de 1958, en el cual fija los parámetros de la conocida ‘doctrina Lleras’, cuyas ideas centrales se resumen así :

[...] Yo no quiero que las Fuerzas Armadas decidan cómo se debe gobernar a la Nación, en vez de que lo decida el pueblo; pero no quiero, en manera alguna, que los políticos decidan cómo se deben manejar las Fuerzas Armadas en su función, su disciplina, en sus reglamentos, en su personal. (Leal, 2006, p.89)

Es decir, simultáneo con el inicio del Frente Nacional quedó definido un modelo de relaciones entre el gobernante civil y las Fuerzas Militares basado en que los militares no se mezclarían en los asuntos del gobierno y los civiles no lo harían en los asuntos de '*orden público*'. Aquí se diseñó un estilo de relaciones civiles-militares que se caracterizaban por la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil electo, acompañado de la profesionalización de la institución militar, y la despartidización de la institución militar. Sin embargo, este diseño terminó siendo inconveniente pues dejó en cabeza de las Fuerzas Armadas la seguridad. (Leal, 2006, p.90).

De esta forma, los conceptos de la trinidad de Clausewitz donde la convergencia Nación, Gobierno y Fuerzas Militares como base para el triunfo en los conflictos armados, no se aplicaría, generando unas estructurales consecuencias en la estabilidad institucional y el mantenimiento del orden social del país. Esa teoría trinitaria es importante considerarla ya que el Gobierno Nacional debe establecer el propósito político de la guerra, las Fuerzas Militares proporcionan los medios para lograr el fin político, y el pueblo proporciona la voluntad, que es el "motor de la guerra" (Fleming, 2014, pág. 78)

A raíz del empleo sistemático de la doctrina Lleras, Colombia optó por una postura de conciliación diplomática; que impactaría inclusive su política exterior, pues al considerar que no existía una amenaza externa², el Estado redujo drásticamente el Gasto de Seguridad y Defensa

² Es importante poner de relieve que el reciente fortalecimiento histórico colombiano no ha sido para contrarrestar alguna amenaza externa porque todo su enfoque se centra en el conflicto interno. Solamente entre los años 70 y 80, se realizaron importantes inversiones en equipo estratégico por parte de los países de la región y como ya se mencionó, Colombia no fue ajena a dicha tendencia. En este sentido, entre los años 1976 y 1977 Venezuela recibió sus submarinos, mientras que Colombia lo hizo en 1975; de otra parte, entre 1977 y 1980 Venezuela adquirió sus fragatas y Colombia lo hizo en 1984 (Ministerio de Defensa, 2012, Gasto en Defensa y Seguridad 1998-2011).

haciendo que dichas erogaciones siguieron una tendencia decreciente; finalmente la imposición de dicha doctrina anuló el poder de negociación del poder militar frente al establecimiento dando como resultado unas relaciones cívico-militar precarias, lo cual profundizaría el aislamiento del estamento castrense, con respecto a la sociedad durante el resto del siglo XX. (Leal, 2006, p.90)

A partir del gobierno de César Gaviria en 1990 se revierte la tendencia presupuestaria, al cambiar el rumbo de la política en Defensa y Seguridad que se había soportado sobre un militar de grado general como Ministro de Defensa, dando paso a los académicos sin formación militar de carrera, pero con capacidad de gestión y enlace con las otras ramas del poder público, lo cual permitió un nuevo crecimiento y sostenibilidad de la trayectoria de asignación presupuestales para las Fuerzas Armadas. (Grautoff y Chavarro 2009, p.217)

Este recorrido histórico señalará que el Gasto en Defensa y Seguridad colombiano ha permanecido por debajo del promedio regional a pesar de las características de baja intensidad del actual conflicto armado. Inclusive lo ha sido para el periodo 2000-2010 donde el presupuesto militar alcanzó los niveles más altos de su historia. (Cárdenas, Cadena y Caballero 2006 p.15), pero a todas luces insuficiente para alcanzar los cometidos estatales.

Es que una percepción errónea y distorsionada podría señalar que el Gasto de Seguridad y Defensa ha tenido la misma sinergia creciente de un conflicto de esta naturaleza. La realidad es que Colombia siempre ha estado por debajo de los estándares internacionales en relación al Gasto de Seguridad y Defensa con respecto al PIB, medida que se utiliza en la literatura para tener un parámetro de comparación internacional.

La trayectoria histórica del Gasto de Seguridad y Defensa en Colombia ha señalado que este ha desarrollado un comportamiento fluctuante y volátil, debido a que es la coyuntura del momento la que marca el rumbo de la asignación presupuestal. Esta constante de permitir que las amenazas determinen el rumbo presupuestario ha permeado el Gasto de Seguridad y Defensa colombiano durante el desarrollo del todo el conflicto armado interno, haciendo que su trayectoria sea aleatoria e irregular.

En ese sentido, es necesario recrear las tres grandes desviaciones positivas del Gasto de Seguridad y Defensa con respecto a su tendencia, que se presentaron como consecuencia de acontecimientos que alteraron la escena política durante esos periodos. (Ver gráfico 7) El primer gran fortalecimiento de la Fuerza Pública se dio durante la guerra con el Perú en 1932, donde los gastos en defensa aumentaron hasta un 3,2% con respecto al PIB, para posteriormente revertirse a la media que traía el Gasto de Seguridad y Defensa. (Grautoff y Chavarro 2009, p.216)

El segundo gran salto que presenta la serie del Gasto de Seguridad y Defensa se da por los acontecimientos de la violencia bipartidista de finales de la década de 1940, y que llevaría al poder a una dictadura militar que tomó medidas para controlar los brotes de violencia y el cataclismo social que desencadenó el asesinato sistemático de activistas del partido liberal, creciendo el Gasto de Seguridad y Defensa hasta niveles del 2% con respecto al PIB, para retornar al final de la década de 1950 a sus promedios históricos. (Grautoff y Chavarro 2009, p.217)

En los años cuarenta se dio un hecho sorprendente: mientras se desarrollaba la Segunda Guerra Mundial, en Colombia el nivel de gasto de la Fuerza Pública como porcentaje del PIB

estuvo por debajo de su tendencia histórica. Sólo hacia finales de ese decenio e inicios del siguiente se registró un nuevo crecimiento sustancial del Gasto de Seguridad y Defensa que pasó de menos del 1.1% del PIB a más del 2.1%. (Giha, Riveros y Soto 1999 p. 165).

El tercer aumento correspondió a la compra de material estratégico en 1973 de los aviones Mirage C-5 y los fusiles automáticos, con lo cual se llegó al aumento histórico del 3% del Producto Interno Bruto. La compra de los vehículos blindados Urutú y Cascabel, la construcción de una base naval en el Pacífico colombiano (Bahía Málaga) y la pista de la base aérea de Marandúa, ubicada en los llanos orientales del país, así como la adquisición de corbetas misileras en la primera mitad de los años ochenta, -adquisiciones que se dieron por tensiones diplomáticas con Venezuela por reclamaciones marítimas en aguas del golfo de Coquibacoa-, elevó el gasto, pero sólo a niveles ligeramente superiores al promedio.

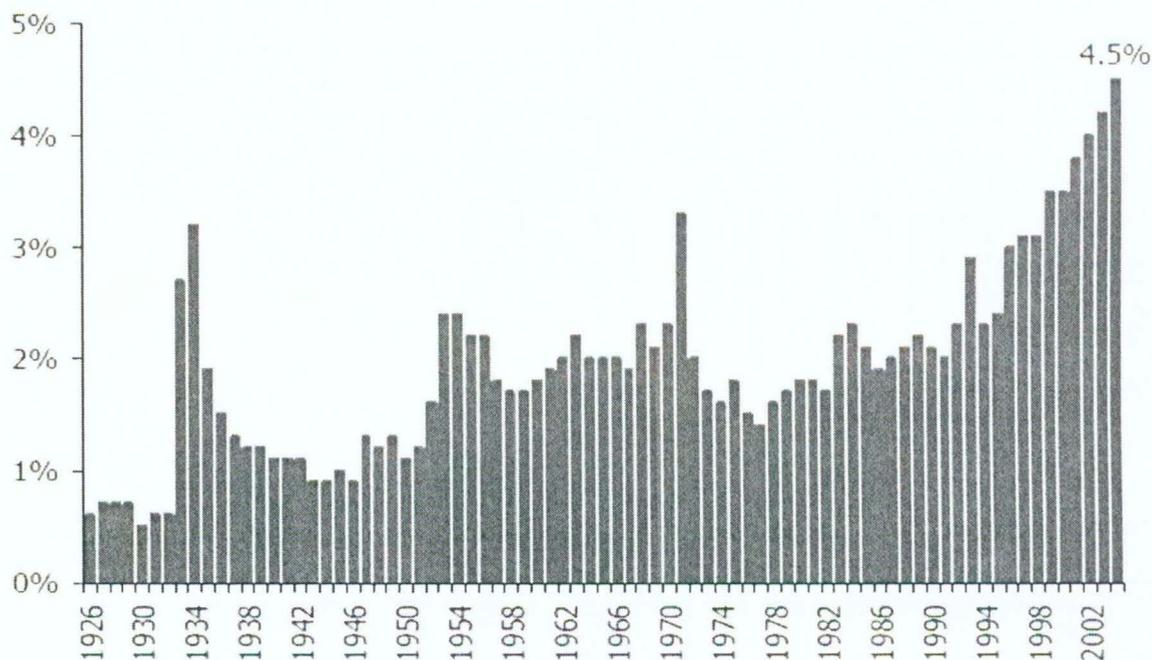
Pero fue ese año cuando las voces en contra del aumento del Gasto de Seguridad y Defensa empezaron a manifestarse, justamente por efectos del contexto internacional recientemente impactado por la Guerra del Vietnam. La adquisición de aviones K-Fir generó el último aumento significativo de los años ochenta, pero aun así el crecimiento del gasto se situó en un nivel inferior a la tendencia (Giha, Riveros y Soto 1999 p. 165).

Pero partir de 1998 la inversión ganó terreno y del año 2000 en adelante, junto con los gastos generales, le quitó participación al presupuesto, la remuneración del personal activo y retirado. (Cárdenas, Cadena y Caballero 2006 p.5) Este punto presenta una paradoja: mientras los gastos en defensa mundiales caían abruptamente a causa de la disolución del régimen de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Colombia cambia la senda del Gasto de Seguridad y

Defensa, haciendo del mismo una trayectoria creciente que hasta la fecha se mantiene y que responde al aumento secular del pie de fuerza, que llega a representar un 5,2% con respecto al PIB. (Grautoff y Chavarro 2009, p.213)

GRAFICO 7

GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: DJS-DNP

Transición al siglo XXI: una nueva etapa en Defensa y Seguridad

La historia económica colombiana señala que desde 1926 hasta 1998, el presupuesto en Gasto de Seguridad y Defensa en promedio fue del 1.8% del Producto Interno Bruto, con un mínimo de 0.5% en 1930 y un máximo de 3.6% en 1997. La inversión colombiana en defensa y seguridad

frente a otros países de la región se incrementó ostensiblemente en la década 2000-2012, pero este aumento no fue un caso aislado en el contexto latinoamericano. (Giha, Riveros y Soto 1999 p. 175).

Desde 1990 hasta al año 2000, posterior al final de la Guerra Fría, el gasto militar mundial descendió alrededor de 150 mil millones de dólares entre 1990 y 1998; sin embargo, en la región latinoamericana y para el mismo período, el gasto en dicho rubro ascendió de 13.5 a 26.5 mil millones, es decir, casi el 100%, monto que es superior al registrado en cualquier otro lugar del mundo. (Rodríguez, 2005, p. 65).

Algunas teorías plantean que este descenso reflejaba el rol que deben jugar las Fuerzas Armadas dentro de un proceso de reajuste producto del cambio en la percepción de las amenazas, pues se comenzó a percibir que estas ya no iban a ser producidas por conflictos de intereses entre Estados rivales o por la capacidad disuasiva de un Estado que amenaza la supervivencia de otro. (Orozco, 2006, pág.68) que se discutirán en el capítulo sobre un eventual posconflicto y la posible tendencia a la reducción del presupuesto en Defensa y Seguridad.

Un estudio señala que el promedio de defensa en la región durante la década 00-10 alcanzó el 1.5% del Producto Interno Bruto (PIB) combinado de la región, acorde con la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), un centro de investigaciones militares de Buenos Aires. Según el Centro internacional de Estudios Estratégicos (IISS), entidad de investigación londinense, los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela gastaron en conjunto US\$30.700 millones en sus fuerzas armadas durante el 2006. El gasto militar subió

a 6% del PIB en los años 80, pero las necesidades militares en la región cambiaron y hoy se concentran en la modernización tecnológica. (Crowe, 2006 p, 1)

Es necesario advertir que el crecimiento del Gasto de Seguridad y Defensa en Colombia consolidado para el periodo 2000-2010 fue de un 71.9% y el promedio de Sudamérica para el mismo periodo registra un crecimiento, después de eliminar la inflación, de 38,3% de acuerdo al Stockholm International Peace Research Institute³, (SIPRI Yearbook 2011).

Este crecimiento obedece a una serie de acontecimientos que marcarían el punto de inflexión del conflicto armado colombiano con el advenimiento del siglo XXI y los drásticos cambios políticos que éste trajo a la nación.

Periodo 2002-2006.

El año 2002 se configura la convergencia del fin del gobierno de Andrés Pastrana y su fracaso en su intento firmar la paz con las Farc y el inicio del gobierno de Álvaro Uribe Vélez sustentado

³ Se toman las cifras del Stockholm International Peace Research Institute - SIPRI, por ser esta una fuente ampliamente utilizada y reconocida a nivel internacional y por contar con series que abarcan períodos de tiempo más largos, las cuales facilitan la elaboración de ejercicios comparativos. El SIPRI consolida el gasto militar, utilizando información suministrada por los diferentes países, en donde cada uno cuenta con su propia metodología de cálculo. Esto constituye una dificultad desde el punto de vista metodológico, dado que no hay unificación en aspectos relativos a la información presupuestal (apropiaciones, compromisos o pagos), ni tampoco en torno a las entidades que componen la estructura de defensa. En lo relativo a la información suministrada al SIPRI por parte de Colombia, es de señalar que la misma ha venido siendo remitida en el curso de los últimos años por el Departamento Nacional de Planeación y la Contraloría General de la República, lo cual explica las diferencias reportadas para Colombia con respecto a las cifras del Ministerio de Defensa Nacional. Adicionalmente, es importante notar que los datos SIPRI corresponden únicamente a gasto militar, lo cual excluye algunas particularidades del Gasto de Seguridad y Defensa colombiano, que es mucho más amplio, al incluir a la Policía Nacional y a empresas y entidades adscritas al Ministerio de Defensa Nacional tales como la Caja de Retiro de las FFMM, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y el Hospital Militar Central, entre otras. (Ministerio de Defensa, 2012, Gasto en Defensa y Seguridad 1998-2011).

en la Política de Seguridad Democrática. Durante el mandato de Pastrana, las Farc aumentaron su capacidad de combate y crecieron en número de manera significativa, al implementar su nueva forma de operar (Ortega, 2011, p.69) que analizaremos más adelante.

Las cifras del conflicto para entonces alcanzaban proporciones históricas: 62.7 homicidios por cada 100.000 habitantes, 2089 personas secuestradas, 236 masacres en promedio de los últimos cinco años y 350.000 desplazados en los últimos cuatro años, entre otros delitos. (Ortega, 2011, p.70)

A pesar de lo diametralmente opuesto de sus políticas presidenciales, tanto el presidente Pastrana como el presidente Uribe coincidieron en la búsqueda de recursos suficientes para afrontar la situación. El primero a través del plan Colombia que propendía por reconstruir las áreas de mayor influencia del conflicto armado, generándose inversiones que sumaron 10.732 millones de dólares entre 1999 y el 2005 (Departamento Nacional de Planeación, Colombia, 2006), incrementándose el pie de fuerza en un 11% entre 1998 y el 2001, y se adquirió material bélico por \$2 billones, cuyo rubro más importante fue el fortalecimiento aeronáutico con lo cual se mejoró su capacidad operativa (Contraloría General de la República, 2002, p. 7) y el segundo a través de la consecución de recursos extraordinarios destinados a las Fuerzas Militares para retomar el control territorial usurpado por los grupos delictivos al margen de la ley. (Castellanos, 2013, p.22).

Con relación al proceso de paz de la administración Pastrana, vale la pena señalar que éste estuvo marcado por un ambiente de ambivalencia y contradicciones en la medida en que mientras el gobierno otorgó el despeje de una zona estratégica para la realización de las negociaciones, de

manera paralela se planteaba la implementación del denominado Plan Colombia, tendiente al fortalecimiento de la estrategia militar y la fumigación de amplias zonas destinadas a los cultivos (Galindo 2009 p. 37).

De forma simultánea a la creación de la zona de distensión en zona rural del Caguán, en el departamento del Caquetá, el gobierno Pastrana emprendió un importante proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, reforma que apuntaba en dos direcciones, en apariencia contrapuestas: fortalecer la capacidad disuasiva del estado para un eficaz proceso de negociación y preparar las Fuerzas Militares para enfrentar un posible escalamiento en la confrontación militar con la insurgencia. (Vargas 2010 p. 190).

El gobierno de Estados Unidos a través del plan Colombia le entregó al Estado colombiano 74 helicópteros, cuatro buques patrulleros *Pointclass* para el cuerpo de guardacostas y dos aviones para el apoyo logístico de las Fuerzas Navales del Sur y del Pacífico. Con la cooperación estadounidense además, se modernizaron los fuertes militares Tolemaida y Larandia, además de que se actualizó la aviación, donde se entregaron cinco nuevas aeronaves *Sscheitzer*. También el país recibió apoyo de alta tecnología en información satelital, optrónicos y aviones de radar (Vargas 2010 p.191).

Con recursos nacionales, en el gobierno Pastrana se adquirieron doce helicópteros Black Hawk artillados que se sumaron a los cuatro existentes para la época, siete Black Hawk UH-60 y seis helicópteros rusos MI-17. Para la Fuerza Aérea se consiguieron tres aviones Fantasma y cuatro aviones Gavilán de carga. Es de destacar la creación de unidades especializadas como la Brigada contra el Narcotráfico, la Dirección de Sanidad del Ejército, cuatro brigadas móviles, el

primer batallón de Alta Montaña para los Farallones (Valle del Cauca) y se planearon otros dos, para la Sierra del Cocuy (Boyacá) y la Sierra Nevada de Santa Marta (Vargas 2010 p. 191).

De gran trascendencia también la activación de la Fuerza de Despliegue Rápido Fudra, la activación de la Brigada Fluvial de Infantería de Marina, la cual fue dotada con cinco batallones con 130 buques piraña y 21 botes de comando y control. (Vargas 2010 pág. 192). Esta ayuda no estuvo exenta de críticas por la opinión pública nacional y norteamericana, cimentadas en escándalos de corrupción por el mal uso de fondos del plan Colombia y las dudas sobre el compromiso del gobierno colombiano frente al plan (Leal 2006 p. 224)

Asimismo en este periodo gubernamental se adelantó la revisión y actualización del marco legal de las carreras de oficiales y suboficiales y el estatuto del soldado profesional. Hubo una profesionalización de las tropas y un mejoramiento de los procesos de selección y reclutamiento como se aprecia en el Plan 10.000 y el Plan Fortaleza, con los que se pasó de 82.000 soldados combatientes entre regulares y profesionales a 132.000 en agosto del 2002, un incremento de más del 70% del pie de fuerza. (Vargas 2010 p.192).

En febrero del 2002 se genera la ruptura del proceso de conversaciones entre el Gobierno Nacional y las Farc y se dio paso a una guerra de desgaste, expresado en ataques indiscriminados contra la población civil y actos terroristas contra la infraestructura. Más allá del fracaso del proceso de paz, lo relevante es que ni este gobierno ni los anteriores habían sido capaces de crear una política integral de defensa y seguridad, pues la reestructuración militar impuesta por los Estados Unidos se circunscribió a la ampliación y reorganización del pie de fuerza, la

redefinición administrativa y operativa y la revisión de los procedimientos tácticos. (Leal 2006 p. 226) Por ende tampoco hubo políticas públicas definidas en Gasto de Seguridad y Defensa.

El crecimiento desbordado del pie de fuerza que inicia con el gobierno el gobierno Pastrana y que se prolongaría durante los años subsiguientes, ha generado hasta el día de hoy un efecto perverso al interior de la Fuerza Pública: ese porcentaje del PIB destinado al sector defensa, criticado por detractores como un derroche inoficioso de recursos y por otros sectores como la expectativa de grandes transformaciones y resultados en el mejoramiento de los intereses de seguridad y defensa, agravaría un fenómeno aún no resuelto desde la expedición de la ley 4 de 1992, norma altamente beneficioso para los militares pero dispendiosa para las arcas del Ministerio de Defensa por su limitada sostenibilidad ya que la mayoría del porcentaje del PIB sólo alcanza para el pago de su personal activo y en retiro. (Giha, Riveros y Soto 1999 p. 145). Y es que el gasto en este rubro ha estado alrededor del 73%, y apenas un 23% ha sido encaminado hacia la operación y la inversión; en este sentido, "los recursos adicionales no mejoran necesariamente la capacidad para proveer defensa y seguridad" (Posada y González, 2001 p. 87).

La llegada del abogado Álvaro Uribe Vélez a la presidencia la República en agosto 2002, implicó un giro trascendental en la trayectoria histórica del Gasto de Seguridad y Defensa, debido a la política del nuevo gobierno de buscar inclinar el conflicto interno a favor del Estado. Una empresa bastante desafiante, pues el 65% del territorio colombiano estaba impactado directamente por el accionar del terrorismo y la delincuencia de los grupos armados al margen de la ley, representados por las Farc, el Eln y las Autodefensas Unidas de Colombia (Ortega, 2011, p.65)

El rechazo generalizado hacia los esfuerzos sostenidos durante esos cuatro años por el gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango para alcanzar una solución negociada al público interno, llevó a la población a alinearse con propuestas que, como las defendidas en las elecciones del 2002 por el candidato independiente Uribe Vélez, propugnaba la sustitución del modelo negociador basado en concesiones unilaterales excesivas y no correspondidas, por uno basado en la recuperación de la confianza en las instituciones y la confrontación directa al acelerado fortalecimiento militar de las organizaciones subversivas. Esto imprimió una nueva dinámica radicalmente distinta a la política de seguridad del Estado colombiano (Torrijos 2008, p. 170)

Esta nueva política daba prioridad a la lucha frontal contra los grupos armados al margen de la ley, el narcotráfico y la violencia en todas sus expresiones, todo en aras de recuperar el control territorial. La situación del momento fue plasmada así:

El crecimiento de los principales actores ilegales del conflicto en la última década había sido del 157,5%. Para 2001 las Farc habían duplicado su pie de fuerza. Tenían 16.580 combatientes, distribuidos en 62 frentes, a partir de los cuales se conformaron siete bloques con una distribución y un copamiento geográfico importantes a escala nacional. (Ortega, 2011, p.60)

Por otro lado, la capacidad financiera del grupo permitió que pudieran pasar de una fase de guerra de guerrillas a una fase de guerra móvil. Este nivel del escalamiento el conflicto, lo resume Echandia Castillo así:

La crisis que sufrieron las Fuerzas Militares se inició el 15 de abril de 1990 con el ataque a Puerres (Nariño) y continuó con la toma de la base militar las Delicias en el departamento de Putumayo, el 30 de agosto; el ataque el 7 de septiembre a la base militar de La Carpa en el departamento de Guaviare; y la acción ofensiva contra la base militar de Patascoy en Nariño, el 01 de diciembre. En 1998 los ataques se intensificaron a partir de marzo, cuando la Brigada Móvil no 3 del Ejército fue atacada en el caño El Billar, en el departamento del Caquetá; el 3 de agosto la guerrilla atacó las instalaciones de la Policía en Miraflores (Guaviare) y La Uribe (Meta), así como la base militar de Pavarandó en Urabá; en noviembre, en momentos previos a la creación de la Zona de Distensión para adelantar las conversaciones de paz entre la administración Pastrana y las Farc, esta guerrilla tomó por asalto a Mitú capital del departamento de Vaupés en el suroriente colombiano. (Echandía, 2006, p.134)

Algunas estimaciones de la época muestran que los ingresos de las guerrillas en Colombia superaban los 600 millones de dólares por año, y alrededor de 350 millones terminaban en las arcas de las Farc. (Ortega, 2011, p.70).

Desde el punto de vista de la seguridad, la situación era supremamente crítica. El despliegue de las FF.MM. alrededor del país dejaba zonas desprotegidas y a merced de los insurgentes, mientras que las Farc lograron adaptarse gracias a su gran capacidad de aprendizaje donde mejoraron su maniobra, su libertad y su rapidez de acción. (Obispo, 2003, p.23).

Entre los cambios más significativos observados en la dinámica del conflicto, se destaca la prioridad manifiesta que le dieron entre 1997 y 2001 a los ataques a las poblaciones para destruir los puestos de policía y evitar la presencia estatal en los sitios donde buscaban ampliar su

influencia. Este propósito estratégico, inscrito en el desarrollo de sus planes de guerra, fue diseñado con el objetivo de lograr el control de zonas específicas cada vez más amplias que se constituiría en el núcleo de su expansión de “control militar”. (Echandía, 2006, p.136)

Esto generó el hecho de que la Policía fuese retirada de 163 municipios ante la imposibilidad de resistir más hostigamientos sostenidos y ante la falta de apoyo cercano. Por otro lado, la extensión del territorio y los pocos recursos para transporte aéreo de tropas obligó al Ejército a dispersar aún más su dispositivo. Para la época, el Ejército tenía diecisiete helicópteros a su disposición; la Fuerza Aérea cincuenta, y la Policía, alrededor de cien, de los cuales cincuenta estaban bajo restricciones de los Estados Unidos y sólo podían ser empleados para operaciones antinarcóticos (Obispo, 2003, p.23).

Con relación al Ejército de Liberación Nacional (Eln) si bien se constata también una duplicación en su pie de fuerza entre 1990 y 2001, periodo en el que alcanzaron 4.500 hombres distribuidos en 41 frentes que conformaron cinco bloques de guerra, esta organización ha visto sensiblemente mermada su capacidad de crecimiento militar y ha perdido control territorial. En ese mismo periodo los grupos de autodefensas quintuplicaron su tamaño y fortalecieron notablemente su presencia. (Castellanos, 2013, p.27).

Podría decirse que el conflicto armado sobrepasaba los límites permitidos para que la nación colombiana llegara al colapso. La histórica coyuntura justificó la creación de la Política de Seguridad Democrática, a través de la cual el Gobierno exigió una alta inversión económica para fortalecer la Fuerza Pública, y por esa vía rescatar al Estado de la crisis.

Esta política fue elaborada por el gobierno en el 2003, cuyo espíritu se consigna así:

Es un abordaje conceptual en que se equilibran la seguridad y la defensa a partir de un modelo integral, comprensivo y sostenible, articulado transversalmente por el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 denominado *Hacia un Estado Comunitario*, cuyo objetivo fundamental (art. primero ley 812 de 2003) es brindar las condiciones de seguridad democrática que aseguren la viabilidad de la democracia y afianzar la legitimidad del Estado, iniciando positivamente en el crecimiento económico sostenible, la generación de empleo y la construcción de la equidad social. (Torrijos, 2008, p.45)

En consecuencia, a partir del año 2004 el presupuesto ordinario recurrente del sector defensa ha tenido la constante de alcanzar aproximadamente los 22 billones de pesos anuales, sin contar los recursos que se destinan a las pensiones.

En el documento 3294 del Consejo Nacional de Política Económica y Social se explica que:

El Gasto de Seguridad y Defensa pasó de 2.1% a 4.03% del PIB, entre 1994 y 2002, lo que representó un aumento de 92% en ocho años. Cabe destacar que entre 2002 y 2004 este gasto se ha mantenido constante como proporción del PIB (Castellanos, 2013, p.52).

De acuerdo a Leal Buitrago (2006), la Política de Seguridad Democrática marcó la continuación de una nueva fase de la práctica de guerra contrainsurgente y contraterrorista en Colombia empezada por Pastrana y sus comandantes militares, cuya evolución ha estado marcada por un constante ejercicio de “ensayo y error”. Una guerra como la vivida en el país, por su extensión en el tiempo, por las dificultades del terreno y por la multiplicidad de grupos insurgentes, obligó a las FF.MM y la Policía Nacional a transformarse de distintas maneras a lo largo de los años (Leal, 2006 p. 67). Esta retoma de la iniciativa por parte de la Fuerza Pública en

la confrontación, implicaría la tendencia ascendente en la intensidad del conflicto armado⁴, concretado militarmente a partir de la Zona de Distensión y continuado en los gobiernos subsiguientes.

Esta transformación se dio con la estrategia inicial de la seguridad democrática señalada, la cual sería originalmente de contención-protección, al suministrar seguridad al tránsito de las vías principales con ayuda de caravanas militares como escoltas⁵, protegiendo las regiones municipales y la infraestructura energética con un mayor pie de fuerza-produciendo un impacto inmediato y favorable al gobierno por parte de la opinión pública.- Simultáneamente se desplegó un plan de "recuperación territorial" para ampliar la cobertura la Fuerza Pública en las cabeceras municipales del país. Es de destacar que para el año 2002, 168 municipios no contaban con presencia del aparato militar del Estado. (Vargas 2010 pág. 200).

Asimismo este nuevo modelo implicaría materializarse militarmente a través de la fundación de nuevas brigadas móviles, la Fuerza de Tarea Omega y la planeación y ejecución del Plan Patriota, como eje central de la nueva guerra contrainsurgente (Ortiz y Urrutia, 2006 p. 56). Este plan, derivado de la Política de Seguridad Democrática como estrategia nacional, es la aplicación de la estrategia militar general, que "nació con la vocación de provocar un derrumbe definitivo

⁴ La intensidad del conflicto armado se determina de acuerdo con el número de contactos por iniciativa de la Fuerza Pública y las acciones por iniciativa de las guerrillas. Estas iniciativas subversivas se dividen en tres: a. Las acciones orientadas contra la Fuerza Pública, es decir, las emboscadas, los ataques de instalaciones militares, los hostigamientos y los ataques a las poblaciones; b. La destrucción de infraestructura, y c. Los asaltos con objetivos económicos, es decir las acciones de piratería terrestre y los asaltos a entidades públicas y privadas (Echandía, 2006, p.137)

⁵ Las caravanas se denominaron "Vive Colombia, viaja por ella" y simultáneamente se implementó el Plan Meteoro que buscó blindar la seguridad de las principales vías, en alguna época intransitables por el fenómeno del asesinato, el secuestro y la extorsión que se presentaba.

de las FARC. Para ello, el alto mando militar diseñó una operación que debía llevar a una batalla decisiva que desembocase en la destrucción militar de la guerrilla" (Ortiz y Arias, 2007, p.1) el cual conllevaría dos líneas de acción:

1). El control de área a través de la continuación de los programas estratégicos iniciados en el gobierno Pastrana como los batallones de Alta Montaña y otras iniciativas propias del gobierno Uribe como el Plan Meteoro, los batallones de protección a la infraestructura energética, la incorporación de los denominados "soldados campesinos" o "soldados de mi pueblo"⁶ y la prolongación del periodo del servicio militar obligatorio para el resto de soldados regulares.

2). Las operaciones ofensivas mediante el empleo de las 12 brigadas móviles y las unidades de Fuerzas Especiales rurales y urbanas.

Una investigación de la Universidad Nacional señaló en su momento lo siguiente:

Las barreras que separan al Plan Colombia con el Plan Patriota son muy tenues, el segundo es la continuidad del primero, y mientras el primero se adapta al discurso contra el narcotráfico, el segundo se crea para la fortalecer la lucha antiterrorista. Ambos han sido formulados por el gobierno estadounidense para poder justificar su exagerado gasto militar buscando la consolidación de la dominación del país sobre buena parte del mundo (Vargas, 2006 p.130)

La primera fase del plan, llamada "Libertad 1" inició en junio del 2003 en el departamento de Cundinamarca, siendo una de las operaciones más exitosas en la historia de las Fuerzas Militares. El

⁶ Es una modalidad del servicio militar obligatorio donde los incorporados son adscritos en la jurisdicción de su municipio de origen luego de un periodo de entrenamiento militar básico.

Ejército lograría desarticular los frentes 22 y 42 de las FARC y así, desbaratar un trabajo de más de una década para cercar a Bogotá. (León, 2003, p. 24)

La segunda fase del plan consistió en el desarrollo de operaciones en el sur del país, en un área selvática con la mayor presencia e influencia histórica de las Farc, iniciando en enero del año 2004. Para muchos analistas allí se dio el punto de quiebre del conflicto armado colombiano. En ese año inicia la operación JM, donde 17.000 soldados del Ejército Nacional fueron destinados a la primera Fuerza de Tarea Conjunta denominada Omega. Allí se puso en práctica el nuevo modelo de operación de las Fuerzas Armadas colombianas en la lucha contrainsurgente: los comandos de operación conjuntos.⁷ (Vargas 2010 p. 202).

A diferencia de grandes operaciones anteriores como la retoma del Cagúan al finalizar la Zona de Distensión en el 2002, esta vez se logró comprometer en forma permanente y no transitoria el centro de gravedad de las Farc, desde el cruce de la Cordillera Oriental hacia el Pato y Guayabero, justamente donde tuvo lugar la Operación Marquetalia 40 años atrás. (Eastman, 2013 p. 28).

Las FARC se prepararon para resistir el embate un año, con un plan de resistencia de dos líneas llamado “Urías Rondón”, pero se vieron superadas y rápidamente obligadas a replegarse. Esto implicó perder su retaguardia estratégica, financiera, logística y de recuperación en el Ecuador; el control territorial que tenía para sacar la droga hacia Venezuela, y no les permitió concentrar tropas

⁷ Los Comandos Conjuntos son unidades en las cuales los hombres y recursos del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada en una determinada zona están bajo el mando unificado de un oficial, de cualquiera de las tres fuerzas. Este esquema rompió la tradición de varias décadas por la cual cada una de las fuerzas realizaban sus propias operaciones y manejaban su inteligencia y sus formas de acción, lo que en no pocas ocasiones se generaba un resultado adverso como la descoordinación para el combate y la duplicidad de esfuerzos.

para una contra-ofensiva hacia la toma del poder. Para el Estado significó la oportunidad de recuperar la mitad de Colombia perdida (Eastman, 2013 p. 29).

Las dinámicas de la confrontación para la guerrilla implicaron serios retrocesos operacionales y tácticos porque los obligó a realizar acciones intermitentes a través de pequeñas unidades que utilizan el “golpear y correr”, buscando reducir al máximo las barreras y los costos de operación, mientras que la Fuerza Pública tiene que redoblar sus recursos para atender los múltiples incidentes que se producen. (Echandía, 2006, p.139) Esto se conoce como el *aguijonamiento* del enemigo, el cual es desconcentrar y desgastar interiormente mediante constantes hostigamientos y ataques por sorpresa y pequeñas encerronas, debido a que la guerrilla a causa de su inferioridad numérica y armamentística no puede arriesgarse en una batalla directa y a campo abierto, con lo cual a su vez, la táctica de la guerra de guerrillas falta a las reglas del arte militar clásico (Waldmann, 1999 p.67)

Es claro como este pulso militar empieza a definirse en favor del Estado. El coronel estadounidense Jhon Cope señaló en su momento lo siguiente :

El instrumento militar colombiano hoy es más capaz de lo que fue durante la década de los 90, debido a la visión e impulso del movimiento de reforma militar que lideraron los generales del Ejército Nacional Tapias, Mora y Ospina. Gracias a ellos fue posible modernizar el pensamiento estratégico, el arte operativo, la táctica y la capacidad militar. Como resultado de esto, a mediados de 2002 las Fuerzas Militares retomaron la iniciativa estratégica de la guerra

Lo mismo indicó Pizarro Leongómez, (2003) quien planteó que además de la modernización de las Fuerzas Militares iniciada a partir de 1998, también en ese año las Farc sufrieron su mayor

derrota estratégica, pues paradójicamente alcanzaron su máximo apogeo pero también el inicio de su declive que solamente recuperarían gracias al oxígeno militar y político que les reportó la zona distensión en el Cagúan.

Esa derrota consistió en que, pese a su esfuerzo por hacer tránsito de una guerra de guerrillas a una guerra de movimientos – a través de la conformación de unidades y cuadros militares propios de un ejército regular–, se vieron compelidas a retornar nuevamente a la guerra de guerrillas. La prueba más evidente de este gigante retroceso es que desde esa fecha de 1998, esa guerrilla no logró generar una sola acción con valor estratégico como las que le infringió al gobierno Samper (Pizarro, 2003, p.86). Sus métodos retornaron al ataque indiscriminado contra la población civil y los consabidos actos de terror y barbarie. De acuerdo a ello:

Durante este cuatrienio, las Farc cercaron, aniquilaron o retuvieron, importantes unidades de élite del Ejército. Esta situación no volvió a ocurrir y, por el contrario, tras haber perdido la iniciativa táctica, las Fuerzas Militares la retomaron gracias a la superioridad aérea, la tecnificación de las comunicaciones y otras innovaciones, propinándole duros reveses a las Farc. (Pizarro, 2003, p.87).

De la misma manera, el papel de la Policía Nacional dentro de la campaña contrainsurgente ha recorrido todo un espectro de misiones que van desde las funciones propias del mantenimiento de las instituciones del Estado (Llorente, Ortiz y Urrutia, 2008, p.78) hasta el punto de asumir funciones de contrainsurgencia y contraterroristas, en escenarios rurales y urbanos. Una “militarización”, que de acuerdo al Brigadier General (RA) Londoño Cárdenas, lo apartan del interés filosófico-profesional de la ciencia policial: la paz y la convivencia, fin del ente policial. (Londoño, 2014, p. 23)

Todo el recorrido histórico anterior explica la razón por la cual, a partir de 2004 se registra un mayor impulso al sector defensa. El aumento significativo del pie de fuerza, que pasó de 313.406 efectivos en enero de 2002, a 406.740 en diciembre de 2006, se traducía en resultados concretos para definir el conflicto armado. Entre 1999 y 2003, los costos derivados del conflicto fueron estimados en 7,4% del PIB, es decir, 16,5 billones (Pinto, Vergara y Lahuerta 2004 p. 17).

Para 2002 la Presidencia declaró en su Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002 el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional. A continuación se desarrolló el Decreto No 1838 del 11 de agosto de 2002, por medio del cual se crea un impuesto especial⁸ destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad Democrática. (Mideros 2011, p. 26)

En el 2002 las Fuerzas Militares empezaron a contar con rentas específicas en su mayoría provenientes del impuesto para preservar la Política de Seguridad Democrática, que se empezó a recaudar desde ese año para financiarla. Al término del periodo se contabilizaron \$646.100 millones de renta específica para gastos relacionados con la Seguridad Democrática. (Mideros, 2011, p. 27)

Simultáneamente este crecimiento de la Fuerza Pública conllevó el incremento en gastos de dotación y salud. Por tal razón, el presupuesto ordinario para el sector defensa en el periodo en cuestión se distribuyó así: 52% gasto de personal, 23% gastos generales, 14% de transferencia, y 11% inversión. (Castellanos, 2013, p.32).

⁸ Aunque el párrafo del artículo 1º determina que “el impuesto se causará por una sola vez”, este impuesto se extendió hasta el 2010.

En consecuencia, según el documento de rendición de cuentas del Ministerio de Defensa (2002-2006), durante el primer mandato de Uribe, el Ejército Nacional reportó gastos de personal por 9 billones 698 mil millones de pesos, la Policía Nacional por 10 billones 612 mil millones de pesos, la Armada Nacional por 1 billón 742 mil millones de pesos, y la Fuerza Aérea por 1 billón de pesos. Si a esto se suman otras áreas que implican gasto de personal como la gestión general, el Comando General, la Superintendencia de Vigilancia, la comisión Policía Nacional, y los gastos en salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, el total del gasto de personal entre 2002 y 2006 fue de 23 billones de pesos (Castellanos, 2013, p.33).

Un estudio de Fedesarrollo planteó que el Gasto de Seguridad y Defensa realizado durante 2004 "[...] representó el 4,5% del PIB [...]" (Cárdenas, Cadena y Caballero 2005 p. 143), lo cual hasta ese momento, no tenía precedentes en la historia de Colombia. Según Otero, para el año 2004, los gastos del Estado colombiano en seguridad y defensa "[...] fueron de 6,59%, colocando al país entre los diez que más invirtieron en guerra como proporción del PIB" (Otero 2007, p. 343).

En comparación con los demás países del continente americano, para 2004, cuando el promedio de destinación del PIB para el Gasto de Seguridad y Defensa entre los 18 países era de 1,6%, Colombia destinaba un 3,8%, ocupando el tercer lugar, por debajo de Estados Unidos y Chile (Garay, 2008 p.17).

El aumento del pie de fuerza no era un proyecto unitario, por el contrario, constituía una estrategia transversal a cinco ejes sobre los que se fundamentaba la Política de Seguridad Democrática. El primero estaba encaminado al fortalecimiento del control estatal, debido a que

los grupos al margen de la ley se habían apoderado de zonas distantes de los centros urbanos, así como de áreas constitutivas de corredores para el tráfico de drogas, armas y recursos para la manutención de sus ejércitos. Adicionalmente, en diferentes regiones estos grupos incidían en los gobiernos locales y, por supuesto, en los recursos concedidos por la nación. Para este fin fueron asignaron 620.845 millones de pesos a lo largo de cuatro años. (Castellanos, 2013, p.35). Otero (2007) plantea que en el período 2005 y 2006 " [...] se llega a gastos y costos por el conflicto cercanos a 9,0% del PIB" (Otero 2007 p. 369).

Período 2006-2010.

Para 2006 hubo una reorientación de la Política de Seguridad Democrática como política pública. El Ministerio de Defensa planteó "la necesidad de reajustar el escenario estratégico para hacer tránsito del objetivo inicial del control territorial por la fuerza pública al de la recuperación social del territorio mediante la acción integral del Estado". Menos diplomático lo sería Pedro Medellín (2010 pág. 187), cuando señala que la primera fase de la Política de Seguridad Democrática 2002-2006, "se caracterizó por una ausencia de planeación y estrategia que influían en la falta de resultados concretos asimismo con una excesiva burocratización"

Es imperante recordar que el principal objetivo de la política de Defensa y Seguridad democrática (2002-2006) fue:

Reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común (Política de Seguridad Democrática, p.12).

Con el nuevo reordenamiento, la Política de Seguridad Democrática (2006 – 2010) se estructura bajo cinco ejes estratégicos donde se señalan: 1. Consolidar el control territorial del Estado, en el supuesto de que se alcanzó como meta del primer período (2002-2006). 2. Generar seguridad y bienestar social a partir del desmantelamiento de los Grupos Armados Ilegales. 3. Luchar contra el narcotráfico, con la estrategia de ruptura de la habilidad y libertad de movilidad de los narcotraficantes a lo largo de su cadena productiva. 4. Modernizar la Fuerza Pública e incluir estándares éticos y morales internacionales. 5. Fortalecer las relaciones cívico-militares-institucionales como fundamento del éxito de la política de Seguridad Democrática para el período 2000-2006. De igual forma, dentro del Plan de Desarrollo, denominado Estado Comunitario: Desarrollo para Todos (2006 pág. 19), la Seguridad Democrática se presenta como la prioridad, seguida del respeto a las libertades públicas, la construcción de cohesión social, la transparencia y el respeto a la independencia de instituciones del Estado. Se considera que los otros cuatro principios fundamentales del Plan de Desarrollo se garantizarán por medio de la Seguridad Democrática (Medellín, 2010, p.190)

En el período 2006-2010, las apropiaciones presupuestales del Ministerio de Defensa pasaron de \$12,72 billones en 2006 a \$20,34 billones en 2010. Se destacan los años 2008 y 2009 en donde el porcentaje de las apropiaciones del presupuesto por parte de este sector ascienden a 18,4% y 20,9% respectivamente. Según los datos disponibles por el Banco Mundial para el 2009 el Gasto de Seguridad y Defensa como porcentaje del PIB llegó al 4,1%, y a 3,7% según el SIPRI. Este porcentaje es uno de los más altos en América Latina, y para el 2009 se ubicó de segundo después de Estados Unidos (Mideros, 2011, p.32)

La mayor participación del gasto del presupuesto general colombiano en este periodo 2006 a 2010, correspondió al Ministerio de Defensa, en donde su principal rubro continuó destinándose a funcionamiento para casi la mitad de su presupuesto. Buena parte de los gastos de este rubro se utilizan para gastos de personal y pago de sueldos, como lo señalamos anteriormente. Esto en parte está relacionado con la principal estrategia de la Política de Seguridad Democrática mencionada *supra* de destinar el mayor volumen de los recursos asignados al control territorial, por la vía del aumento de la Fuerza Pública (Medellín, 2010 pág.148).

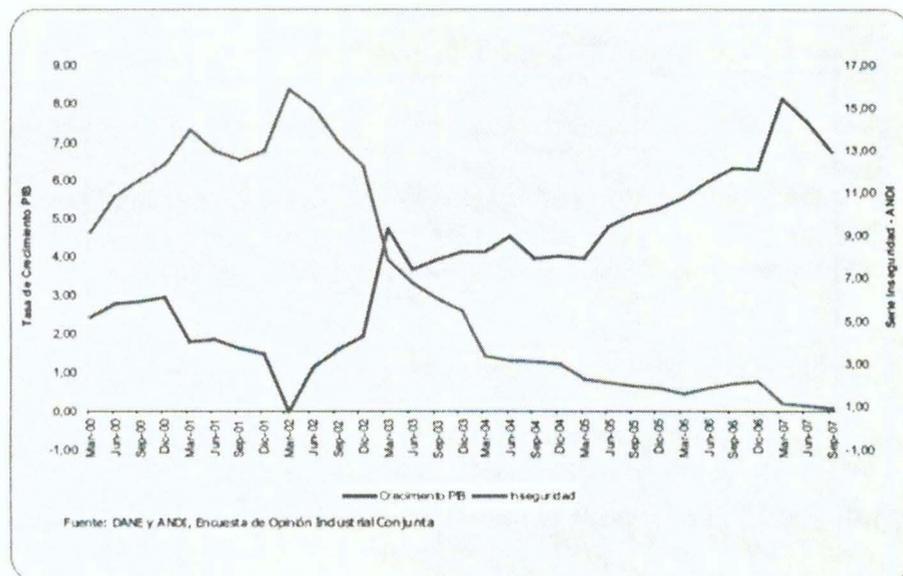
Cuando se aborda el concepto de Gasto de Seguridad y Defensa se debe entender que el presupuesto se divide entre funcionamiento e inversión. Entre 1998 y 2007, los gastos de funcionamiento representaron en promedio el 92% en el período 1998-2007, y se destinaron al pago de servicios personales, gastos generales y transferencias. (Ver gráfico 8) Se destacan los gastos personales, los cuales han representado, en promedio, el 45% de los recursos de funcionamiento para el mismo período, lo cual está asociado directamente al tamaño de la Fuerza Pública. Así, entre el año 2002 y el 2007, debido a la incorporación de más de 100.000 hombres que entraron a conformar nuevas unidades y a fortalecer las existentes en desarrollo de los lineamientos de la Política de Seguridad Democrática, el gasto asociado a este concepto pasó de \$4.7 a \$6.3 billones. (Ministerio de Defensa, 2012, Gasto en Defensa y Seguridad 1998-2011).

Y es que la multiplicación de efectivos a corto plazo era una solución al problema del control territorial sin embargo el tiempo señalaría que no había una suficiente correlación entre el combatiente con el tren administrativo que lo debería soportar.

Por ende se presentó el fenómeno de creación de una gran cantidad de unidades militares que le apostarían a cubrir corredores de movilidad de los grupos criminales. Sin embargo la capacidad logística disponible no estaba ajustada para satisfacer los recursos demandados por las nuevas brigadas móviles y los nuevos batallones orgánicos de las brigadas terrestres, por lo que fue necesario reajustar los dispositivos e inclusive, desactivar unidades militares que resultaron inviables posteriormente a su creación. Este indicador, que no fue dimensionado suficientemente en la planeación, en lenguaje técnico militar norteamericano se denomina *tooth-to-tail ratio* o relación combate-apoyo (RCA), donde se representa entonces el número de hombres requeridos para sostener a un solo soldado en un área de combate, (Chávez, Morales y Vargas 2003 p. 105) y consiste en la relación entre el número de efectivos en labores directas de combate y el número de efectivos en labores de apoyo y administrativas. (Garay 2007 p.46)

GRÁFICO 8

TABLA DE CRECIMIENTO DEL PIB 2000-2007



El aumento de personal o de efectivos fue una estrategia sostenida durante la Política de Seguridad Democrática. Para 2010 la Fuerza Pública estaba compuesta por 436.358 miembros incrementándose el pie de Fuerza Pública en un 39.23%, Fuerzas Militares entre 2002 y 2010. (Mideros 2011, p. 21).

Asimismo, el Ministerio de Defensa también recibió los mayores rubros de inversión que se destinan al sector. Según el documento CONPES No 3596, para el 2009 el 85,7% de los recursos en inversión del sector defensa se destinó a la estrategia “Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática”, mientras el restante 14,3% se destinaba a Desplazamiento forzado, Derechos Humanos y Reconciliación (CONPES, 2009, p. 8).

Por otro lado, si se especifican los gastos en inversión que se incluyen en los presupuestos finales, las categorías principales a las que el Ministerio invierte son adquisición de equipos, mantenimiento de equipos e infraestructura propia del sector. Este gasto está relacionado principalmente con la estrategia de modernizar la Fuerza Pública. (Mideros 2011, p. 36).

Otro importante destino de los recursos presupuestarios fue la inteligencia militar, la cual recibía 7,5 millones de dólares para 2006 – 2010, donde se le exigía ser parte fundamental de acciones conjuntas, coordinadas e interagenciales entre las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y entidades del orden nacional, no solo con estrategia coordinada, sino también con la inversión en planes de formación académica e institucional. (Mideros 2011, p. 40).

En el año 2008 empieza una serie de resultados inéditos por parte la Fuerza Pública, debido a que nunca se había logrado golpear al secretariado de las Farc ni al Comando Central del Eln. Asimismo el 2 de julio de 2008 se realiza la operación militar Jaque a través de la cual se libera a

la ex candidata presidencial Ingrid Betancourt, 11 miembros de la Fuerza Pública y a tres contratistas estadounidenses secuestrados por las FARC lo que representó el más grande revés para esta guerrilla al exponer no sólo su vulnerabilidad y las limitaciones tácticas en las cuales la Fuerza Pública había logrado someterlas sino también el nivel y evolución alcanzado por esta última en la última década.

Resultados globales de la inversión en el Gasto de Seguridad y Defensa en el periodo 2002-2010:

Con la anterior descripción cronológica de los hitos históricos presentes en este periodo de tiempo así como una aproximación del contexto político, socioeconómico y militar de la época, se puede establecer para el final del gobierno Uribe una serie de indicadores que evidencian el fortalecimiento de la Fuerza Pública a través del incremento del Gasto de Seguridad y Defensa representados en el aumento al presupuesto para la seguridad y defensa, el aumento del pie de fuerza y la creación de las unidades militares y policiales así como los cambios operacionales, doctrinarios y los desarrollos legales.

La partida del Ministerio de Defensa representaba al 5.3 por ciento del presupuesto nacional en el 2002 llegando a un máximo de 6.58 por ciento en el 2003 y estabilizándose en un 6.08% en el 2007. Como lo señalamos anteriormente el 85% del total del sector defensa se destina al pago de nómina y demás componentes salariales mientras que el de inversión a rondador el 15%. En el caso de la Policía Nacional, estos porcentajes promedios han estado cerca del 96% en funcionamiento y 4% en inversión. (Ministerio de Defensa, 2012, Gasto en Defensa y Seguridad 1998-2011).

En relación con el pie de fuerza se tienen los siguientes resultados: entre julio del 2002 y agosto de 2009 la Fuerza Pública reportó un incremento del 38.9 %, mientras que se registró un decrecimiento del personal civil al servicio del ministerio de defensa con un porcentaje de -13.2 %. (Ministerio de Defensa, 2012, Gasto en Defensa y Seguridad 1998-2011).

Pero los indicadores señalaban que el esfuerzo estaba dando resultados: La percepción de seguridad en los colombianos había mejorado significativamente en el 2009, así como la

confianza inversionista. Entre el año 2002 y 2009, se redujo el número de homicidios en un 44%, el número de secuestros extorsivos en un 83%, el número de víctimas en homicidios colectivos en un 72%, los atentados terroristas en un 64% y los secuestros en retenes ilegales en un 99%. (Ministerio de Defensa, 2012, Gasto en Defensa y Seguridad 1998-2011).

En este punto histórico es fundamental efectuar comparación entre variables tales como la cobertura territorial y el acceso a capital y tecnología. En términos de cobertura por habitante, en el año 2007 Colombia ocupó el segundo lugar en la región con un total de 881 hombres por cada 100.000 habitantes frente a 702 en el año 2002. (Ministerio de Defensa, 2012, Gasto en Defensa y Seguridad 1998-2011).

En este periodo 2002-2010 se crearon las siguientes unidades militares: cuatro divisiones, seis brigadas, doce brigadas móviles, dos comandos operativos, seis batallones de alta montaña, trece Gaulas, trece unidades de fuerzas especiales antiterroristas urbanas y siete compañías Meteoro. Asimismo la adquisición de 25 aviones Super Tucano nuevos, doce helicópteros de instrucción Bell 206 Ranger, ocho helicópteros Black Hawk , cuatro helicópteros MI, tres helicópteros de comando y control, entre otros elementos de relevancia en el incremento de la capacidad táctica. (Vargas, 2003, p.69).

En lo relativo al cubrimiento de municipios con presencia Fuerza Pública y la Policía Nacional-, se pasó de 940 municipios en el 2002 a 1098 en el 2004 que decir que ese año la totalidad de las cabeceras municipales de Colombia quedaron con presencia permanente de la Policía Nacional y se inició el cubrimiento a nivel de corregimientos. (Vargas, 2003, p.70).

En cuanto a resultados operacionales en el período 2002-2009 fueron neutralizados 13.890 miembros de grupos subversivos y 2048 miembros de las autodefensas ilegales y de bandas criminales al servicio del narcotráfico.⁹ Asimismo murieron asesinados en combate 3890 miembros de la Fuerza Pública y fueron heridos 9318. (Vargas, 2003, p.71)

En el 2010 se cierra un ciclo político e histórico para la nación colombiana que se inició a partir del 2002. Si efectuamos un paralelo entre la economía y el Gasto de Seguridad y Defensa, podríamos advertir la similitud en su tendencia. El primer año en términos económicos fue convulsionado y de muy bajo crecimiento, sólo el 2.5 %. A la par de la implementación de la Política de Seguridad Democrática el gobierno luchaba por restituir la confianza de los inversionistas en el país.

Posterior a ello siguieron seis años de expansión económica, en el periodo 2003 y 2008. La consolidación de la Política de Seguridad Democrática ocurrió en forma sincronizada con la expansión de la economía mundial. En esos años, la economía colombiana creció a una tasa de 5,8% anual con un pico en el 2007 de 7.8 %.(Revista Dinero, 2010)

Ya para el 2010, al término de la gestión de Uribe surgieron dos años de estancamiento, producto de la crisis financiera internacional surgida de las hipotecas *subprime* norteamericanas, así como la exacerbación de roces diplomáticos con los países vecinos y del agotamiento del modelo económico. En 2009, el crecimiento se desplomó, llegando a 0,4%, mientras que el 2010 logró recuperarse en un 4.3 por ciento (Diario Portafolio 2011)

⁹ Informe del Comando General de las Fuerzas Militares septiembre del 2009

Como conclusión, el presupuesto histórico destinado al Gasto de Seguridad y Defensa inclusive cuando llegó a su punto más alto en plena Política de Seguridad Democrática, ha resultado a todas luces insuficiente. La seguridad y la defensa van más allá de sacar del espectro a las Farc y el Eln. El crecimiento económico de la Nación colombiana no se disparará por detraer menos las partidas presupuestales del sector defensa y destinarlas a otros campos. Sería un error de incalculables dimensiones creer que los gastos del conflicto se disminuirán automáticamente, siendo este, el siguiente análisis.

El Gasto de Seguridad y Defensa y su eventual curva descendente en el posconflicto

En el año 2015 por primera vez en la historia, la Fuerza Pública no recibió los mayores recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) siendo beneficiado esta vez el sector de la educación¹⁰. (Ver gráfico 9) Este es un fenómeno que los gobiernos deben replantear por las razones siguientes.

Simultáneamente con la reingeniería que se logró realizar al interior de algunos cimientos en que se soportaban las Fuerzas Militares, no se puede dejar de lado que a pesar de que se llegue a algún acuerdo o el conflicto se mantenga, el pragmatismo político y económico de las guerrillas marxistas continuará fortaleciéndose y ampliando su base operativa.

Y es que una eventual salida de las Farc del espectro del conflicto armado reconfiguraría completamente el ajedrez social político y económico de la nación, pues son el máximo elemento desestabilizador y la principal amenaza a la Seguridad Nacional conocida como “situación en la cual los intereses de la nación se hayan cubierto de interferencias y perturbaciones substanciales.” (Santos, 2010, p.67), sin desvirtuar la capacidad bélica y a la vez criminal del Eln y las Eco o empresas criminales organizadas recientemente denominadas.

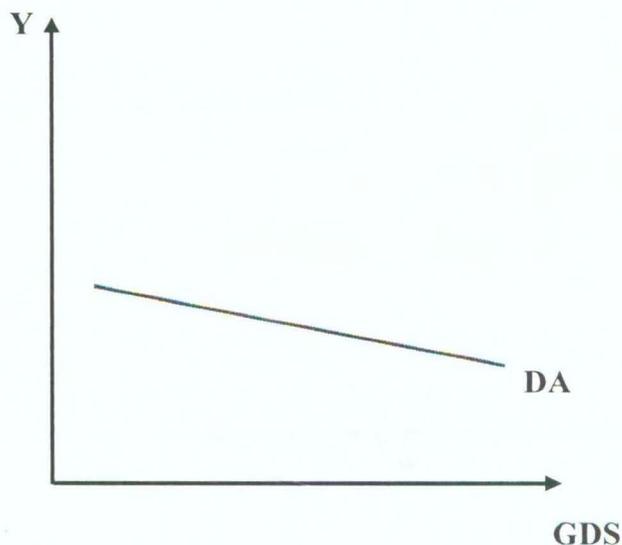
A diferencia de otras guerrillas, las Farc han demostrado tener una mayor capacidad de adaptación para ajustar su capacidad de combate especialmente en circunstancias adversas.

¹⁰ El presupuesto para este sector, de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo, aprobado en el Consejo Nacional de Política Social y Económica (CONPES), subió 4% para el próximo año y pasaría de \$27,3 billones a \$28,4 billones. Artículo Educación desbancará defensa como sector con presupuesto 2015. Periódico la Patria (julio 12 de 2014) Recuperado de <http://www.lapatria.com/nacional/educacion-desbanca-defensa-como-el-sector-con-mas-presupuesto-para-el-2015-102366>

Podríamos hablar de tres razones que les permitieron mantener vigente su estructura criminal y subversiva en el período 2002-2010: primero, por la combinación de estrategias guerrilleras y la violencia terrorista para alcanzar sus objetivos políticos; segundo, porque ha sido el grupo al margen de la ley más perseguido, especialmente durante la Política de Seguridad Democrática, y, tercero, porque sus conexiones internacionales con otras organizaciones e individuos han sido comprobadas, donde ello les ha permitido establecer vínculos para desarrollar procesos de aprendizaje, diplomacia paralela y el desarrollo de rutas para el tráfico de armas y narcóticos. (Ortega, 2011, p.47)

Estos grupos son capaces de flexibilizar sus posturas de tal forma que sus planteamientos políticos obedezcan más a intereses mezquinos concretos que a los principios filosóficos propios del materialismo histórico clásico (Torrijos, 2008, pág. 62) es por ello que es necesario proyectar el Gasto de Seguridad y Defensa, más allá de reducirlo, pues es mandatorio entender que las Farc lograron adaptarse y hacer frente a la más grande ofensiva que hubiese podido hacer el Estado colombiano en los 50 años de conflicto por la decisión -con aciertos y errores-de los gobiernos Pastrana, Uribe y Santos.

GRAFICO 9
IMPACTO NEGATIVO DEL DESCENSO DEL GDS



Estas FARC han sido capaces de mantener simultáneamente manifestaciones ortodoxas de guerrilla marxista y a la vez desarrollar una estructura macro-criminal fragmentada o transversalizada en aparatos criminales y organizados de poder que se alimentaría especialmente de nuevas alianzas con el narcotráfico, el resurgimiento del secuestro, el tráfico de armas, la minería ilegal, la trata de personas, entre otras nuevas formas de amenazas que mimetizarían el accionar típico de su terrorismo, cuya agresión se había multiplicado en los años recientes debido a la pérdida del control territorial por parte del Estado, la precaria provisión de los servicios institucionales, la reducción de la capacidad y sociedad los operadores de seguridad, la crisis del

sistema justicia, y el mantenimiento de las condiciones que hacen rentable negocio de las drogas ilícitas (Torrijos, 2008, pág. 63)

Entender este fenómeno, es no incurrir en lo que señaló Peter Drucker a los pacifistas que criticaron la guerra del Golfo Pérsico (:)

No se puede volver al supuesto sobre el cual se basó el Estado-nación: una pequeña fuerza militar con la expectativa de ser completada con reservistas es todo lo que se necesita para mantener la existencia de una nación mientras las instalaciones económicas civiles se convierten en fábricas de producción en tiempos de guerra y las militares en fábricas de producción en tiempos de paz. (Drucker, 1994, p.153)

Algunas investigaciones establecieron el grado de limitación histórica del Gasto de Seguridad y Defensa, al plantear que "el presupuesto, y la estructura de fuerza que éste financia, tal vez son suficientes para contener las amenazas pero no para derrotarlas" (Villamizar y Espejo 2004, p.1). Estos autores señalaron que los niveles de Gasto de Seguridad y Defensa de Colombia en el gobierno de Pastrana y el primero de Uribe (1998-2006) resultaron por debajo del presupuesto destinado por otros países, no sólo con niveles de conflicto similares -Vietnam y El Salvador-, sino con países en vía de desarrollo que no poseen problemas de conflicto armado -Chile, Perú y Ecuador-.

Este estudio planteó que si en verdad existe la voluntad política de reafirmar la soberanía a través del control territorial en todo el territorio dominado por los grupos armados al margen de la ley, es necesario aumentar en hasta 10% el Gasto de Seguridad y Defensa real (Villamizar y Espejo, 2004, p. 13). Sin embargo, basado a lo largo de las teorías y estudios en que se

sustentan este trabajo de investigación, Relación del Gasto Seguridad y Defensa - Crecimiento Económico Colombiano Periodo 2000- 2010, éste no genera en sí una solución para el crecimiento sostenible en el largo plazo y menos aún para la mejora de las condiciones macrosociales que pueden disminuir la violencia.

Respecto de recuperar y consolidar el territorio nacional y simultáneamente ver como el presupuesto en defensa inicia su tendencia regresiva, el Estado colombiano debería aprender como los EE.UU dilapidaron el más alto incremento en el Gasto de Seguridad y Defensa de su historia al pretender solucionar vía exclusivamente armada los conflictos generados en la consolidación de los territorios recuperados en Irak y Afganistán, sin entender del todo la dimensión sociopolítica que subyace más allá de los Estados-nación de origen westfalianos.

Cuando los EE.UU aplicaron nuevas estrategias de guerra, creyeron haber encontrado la respuesta a la culminación de la guerra convencional a través de la aplicación de nuevas tecnologías de la información (Hoffman, 2007, p. 67), basados en la obtención del pleno conocimiento en el campo de batalla y la generación de pequeñas fuerzas conjuntas-combinadas (Colom, 2008, pág.76). Esta excesiva confianza generada por la incorporación de la tecnología al poderío militar y el aumento inusitado en el Gasto de Seguridad y Defensa, se estrella contra la realidad de la *guerra gris*, cuando ese terrorismo no identificado, maleable y radical junto con sus primitivos métodos, logra a través de la “*tecnología apropiada*” de la nueva insurgencia (Ullman, 2005, pág. 86) borrar el oasis de estabilización que prometían las guerras rápidas y contundentes que otrora llevaron al derrocamiento del régimen iraquí y a la neutralización del régimen talibán que buscaban instaurar un gobierno de transición afín a occidente (Serena, 2011, p. 65).

Además, es necesario recordar que los países que experimentaron una guerra civil tienen un altísimo riesgo volver a experimentar instancias de conflicto armado en los años posteriores a su finalización. Bannon y Collier (2003, p.34) estiman que el riesgo de experimentar una guerra civil es tres veces mayor en países en etapa posconflicto. Esto se debe a varias razones, entre las que se destaca el hecho de que la violencia criminal suele aumentar después de la firma de los acuerdos de paz lo que ocurre por la conjunción de la disponibilidad de armas y de excombatientes desmovilizados jóvenes con ventaja comparativa en su utilización de los fines violentos o ilícitos y cuyas oportunidades de reinserción productiva son escasas (Rettberg et al, 2012, p.260).

Conclusiones

El conflicto colombiano es complejo y simultáneamente *sui generis*, pues escapa desde su génesis misma hasta su escalonamiento y exacerbación de violencia, a los patrones y estándares aplicables a los demás conflictos del orbe. En nuestro país es posible apreciar cómo, pese a la persistencia de este conflicto, no se evidencia un impacto devastador sobre la macroeconomía nacional. Los estudios que han comparado los niveles de crecimiento económicos entre los periodos de máxima violencia y los de relativa paz, llegaron a la conclusión de que la violencia explicaría una pérdida estimada entre medio punto porcentual y 2 % del PIB. Asimismo, si se le suma los costos del conflicto, que han sido subrepticamente altos y que fueron explicados en el capítulo segundo, constituyen una pérdida enorme pero a la vez insuficiente para desestabilizar y lograr la desintegración del Estado.

Igualmente el gasto militar *per se* no implica un favorecimiento o un detrimento al crecimiento económico para la nación. Éste obedece a una serie de variables para un país como su nivel de desarrollo, sus políticas públicas, su política fiscal expansionista o contraccionista, la eficiencia de su mismo gasto, la decisión del gobierno acerca de la asignación presupuestal y la aplicación del principio de homeostasis en ese mismo presupuesto, la desagregación de cada uno de los elementos del gasto militar, el nivel de complementariedad entre las inversiones militares y las actividades económicas particulares.

Este planteamiento indica lo que a lo largo de esta investigación se ha venido señalando: que el Gasto de Seguridad y Defensa no ha tenido tampoco la capacidad de desequilibrar la macroeconomía nacional. Su evolución ha oscilado entre la coyuntura política y la exacerbación

del conflicto armado interno que generaría la respuesta estatal a través de la Política de Seguridad Democrática. El impacto económico de acuerdo a la literatura técnica, tampoco puede ser abarcado plenamente por lo corto del tiempo que es una década.

Al efectuar el análisis comparativo del desempeño de la economía colombiana con las economías regionales, nos muestran que el conflicto sólo ha presentado un impacto marginal, pero no estructural sobre la demanda agregada.

Una posible explicación radica en que la economía ha tenido la capacidad de articularse y adaptarse con el impacto económico del conflicto interno. Ello porque los grupos armados al margen de la ley especialmente la guerrilla, han sido capaces de mantenerse inmersos y vivir del Estado contra el cual pretenden supuestamente subvertir el orden. Estos grupos no han utilizado en forma sistemática el saqueo y el sabotaje en forma tan devastadora como si lo han hecho facciones y organizaciones subversivas en otros países. Son como el parásito que depende de la salud del organismo receptor o huésped, pues la guerrilla no intenta destruir la economía que le permite su supervivencia y crecimiento, sino maximiza la extracción viable de recursos económicos legales e ilegales, mientras se fortalecen en términos militares y así, aplicar en su accionar todas las formas de lucha posible.

Los modelos analizados sobre el impacto del Gasto de Seguridad y Defensa han aplicado efectivamente en algunas economías debido a las características de su modelo de seguridad y defensa, así como la dinámica de sus conflictos nacionales o internacionales, si los han presentado. Sin embargo en Colombia por la forma de concepción irregular y el sometimiento a las fluctuaciones de las coyunturas políticas, el presupuesto destinado al gasto militar no genera

desarrollo pero es requisito fundamental para garantizar un ambiente de seguridad que beneficie a todos los integrantes de la nación, especialmente a sus agentes económicos.

La seguridad paulatinamente se ha convertido en el bien público más valioso de la nación colombiana. Su reconocimiento ha generado una evolución sustancial, cimentado en indicadores que reflejan la transición de un país catalogado en su momento como Estado fallido a otro capaz de ser jugador clave en el ajedrez político y económico mundial. Se debe buscar transmitir a la opinión pública informada la importancia de mantener los estándares de Gasto de Seguridad y Defensa, a través de herramientas como la Teoría de la Elección Pública, y no dejar esa decisión al vaivén de las coyunturas políticas gubernamentales.

Al convertirse la Seguridad y la Defensa en política de Estado, se genera una sinergia decisiva que fortalecería la búsqueda de los cometidos estatales por parte no sólo del Gobierno Nacional sino de cada uno de los habitantes del país. La seguridad jurídica y económica, la confianza ciudadana y la integridad territorial, entre otros criterios, son superiores a las estadísticas y análisis costo-beneficio que se efectúan sobre el destino de los recursos que mantienen en funcionamiento las Fuerzas Militares de la nación, y por ende, la nación misma.

Referencias

- Adeola, F., (1996) Military Expenditures, Health and Education: Bedfellows or Antagonists in the Third World Development? *Armed Forces & Society* Vol. 22, No 3.
- Álvarez, S y Rettberg, A., (2008) Cuantificando los efectos económicos del conflicto: una exploración de los costos y los estudios sobre los costos del conflicto armado Colombiano. *Revista Colombia Internacional* Vol. 67, ene - jun 2008, Pp. 192, ISSN 0121-5612. Bogotá, Pp. 14 - 37
- Arias, A. y Ardila, L., (2004, 10 julio) Gasto militar y actividad económica: El caso colombiano. *Revista Coyuntura económica*, Recuperado de https://economia.uniandes.edu.co/assets/archivos/Boletin_CEDE/Boletin_CEDE_15_2005.pdf
- Bannon, I. & P. Collier. (2003). *Natural resources and conflict: What we can do*. In *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*, eds. I. Bannon and P. Collier. Washington, D.C.: World Bank, pp. 1-16.
- Brommelhorster, J., Wolf-Christian P. (2004), *Military as an Economic Actor: Soldiers in Business*. Gordonsville, VA, USA: Palgrave Macmillan
- Buchanan, J., (1999) *Public finance and Public Choice: two contrasting visions of the state*. McGill 1919- Editor: The MIT Press

- Casey, B., Wallace M, (2010) Military Spending and Economic Well-Being in the American States: The Post-Vietnam War Era. *The University of North Caroline Press Social Forces* 88 (4) 11727-175Z.
- Cárdenas, S., Cadena O. y Caballero A. (2007, 2 de marzo) *Análisis del incremento en el gasto en defensa y seguridad: resultados y sostenibilidad de la estrategia*. Foro para la sostenibilidad de la estrategia de Seguridad Democrática. *Revista Coyuntura Económica* vol. XXXV n. 1. Recuperado de <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/34>
- Case, K y Fair R., (1992) *Fundamentos de Economía*, Prentice Hall Hispanoamericana, S.A, México. D.F
- Chávez, J., Morales, R. y Vargas, V. (2003) ¿El tamaño importa? Formas de pensar el fortalecimiento militar en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, número 16 Bogotá
- Cyphe, J., (2007) La reestructuración de la política económica armamentista en EEUU: más allá del keynesianismo militar. *Revista Oikos* año 11 numero 24 (2 semestre)
- Chan, S. & Mintz, A. (1992) *Defense, Welfare, and Growth: Perspectives and Evidence*. London, GBR: Routledge.
- Colom, G., (2013) Cambio y continuidad en el pensamiento estratégico estadounidense a partir de la Guerra Fría. *Revista de Ciencia Política*, 33 (3), p. 34-39
- Collier, P., (1999). On the Economic Consequences of Civil War. *Oxford Economic Papers*, 51. 168-186

- Cope, J., (2005) *¿cómo medir el progreso? ¿Es realmente bueno lo que es mejor?*, en Fernando Cepeda Ulloa (ed.), *sostenibilidad de la Política de Seguridad Democrática en Colombia*. Bogotá. Embajada de Estados Unidos de América. Citado por Alejo Vargas Velásquez *las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas*. Editorial La Carreta editores, Medellín
- Echandía, C., (2006) *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia (1986-2006)* Editor: Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Línea de Negociación y Manejo de Conflictos, Universidad Externado de Colombia, Bogotá
- Drucker, P., (1994) *La sociedad postcapitalista*. Grupo Editorial Norma, Bogotá
- Fleming, C., (2014). *Clausewitz's Timeless Trinity: A Framework for Modern War* Ashgate Publishing
- Fonfría, A., (2013) El gasto en defensa en España. Una nota metodológica *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* Núm. 1 / 2013, Madrid España
- Galindo, H., (2009) De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: Nuevos Problemas, Viejos Esquemas. *Colombia: Red Revista Estudios Socio-Jurídicos* (ISSN 0124-0579) No 4, Vol. (49)
- Giha, Y., Riveros, H. y Soto, A. (1999, 4 de mayo), El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos, *Revista de la CEPAL*. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/19258/gihaesp.pdf>

- Gold, D., (1990) *The Impact of Defense Spending on Investment, productivity and Economic Growth*, Washington D.C.: Defense Budget Project
- Hernández, M., (2010) Efectos Macroeconómicos del Capital Público en el Crecimiento Económico, *Revista Política y Cultura*, 2010, núm. 34.
- Hoeffler, A. & Reynal-Querol, M. (2003 2 agosto), Measuring the Costs of Conflict. *Oxford: Centre for the Study of African Economies*, Oxford University, Recuperado de <http://users.ox.ac.uk/~ball0144/research.htm>.
- Hoffman, F., (2007), *Conflict in the 21st: the Rise of the Hybrid Wars*. Arlington: Potomac Institute for Policy Studies.
- Humphreys, M. (2003, 25 julio). *Economics and Violent Conflict* Cambridge, MA: The Conflict Prevention Initiative (CPI) recuperado <http://www.preventconflict.org/portal/economics/portalthome.php>.
- Jiménez, J., (2000). Incidencia del gasto en defensa en el desarrollo económico: aplicación al caso colombiano, Tesis de grado Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Kalaitzidakis, P. & Tzouvelekas, V., (2010). *Military Spending and the Growth-Maximizing Allocation Of Public Capital: A Cross-Country Empirical Analysis* Economic (ISSN 0095-2583), Vol. 49, No. 4
- Leal, F., (2006). *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005*. Editorial Planeta, Bogotá.

- Mideros, J., (2011). *Pugnas distributivas, gasto militar y dividendos de paz: Una mirada analítica a la toma de decisiones presupuestales desde el caso colombiano*. Trabajo de grado, Ciencias políticas, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Leontief, W. & Duchin, F. (1983). *Military Spending, Facts and Figures. Worldwide Implications and Future Outlook*, Oxford University Press, Nueva York
- Lowell, J. & Castillo, J., (2001). *Military Expenditures & Economic Growth*. Santa Monica, CA, USA: RAND Corporation.
- Galindo, H., (2009). De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: nuevos problemas, viejos esquemas. Colombia: Red *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2009 ProQuest ebrary. Web. 20 August 2015. Copyright © 2009. Red Revista Estudios Socio-Jurídicos.
- Garay, L. y Herrera, C. (2008). *El gasto militar y de defensa en Colombia: evolución reciente y estructura*. Economía Colombiana, Contraloría General de la República, pp. 15 – 24.
- Granada, C. y Rojas L. (1995). *Los costos económicos del conflicto armado en Colombia: 1990-1994*. Bogotá: Archivos de Macroeconomía, Departamento Nacional de Planeación.
- Graue, A., (2014). *Introducción a la Economía*. Editorial Pearson Educación de México, Ciudad Juárez Estado de México.
- Grautoff, M. y Chavarro, F. (2009). Análisis del gasto militar desde la perspectiva de la economía de la defensa: El caso colombiano 1950-2006 Universidad EAFIT, *Revista Ecos de Economía* número 28. Recuperado de <http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/ecos-economia/article/viewFile/200/217>

- Hardwick, P., Khan, B. & Langmead, J., (2008). *An Introduction to Modern Economics*
Longman
- Last, D., (1997). *Theory, Doctrine and Practice of Conflict De-Escalation in Peacekeeping Operations*, Clementsport, *The Canadian Peacekeeping Press*, En Daniel, Donald C.F., Taft, Patricia, and Wiharta, Sharon, eds. *Peace Operations : Trends, Progress, and Prospects*. Washington, DC, USA: Georgetown University Press, 2008. ProQuest ebrary. Web. 12 August 2015. Georgetown University Press.
- León, J., (2003 diciembre). *Una Colombia más segura*, en Revista Semana, Diciembre 19 de 2003, Edición 1129, p. 56
- Londoño, C., (2014). *Esbozo de una Teoría General de la Ciencia de Policía*, Escuela de Posgrados de la Policía Miguel Antonio Villegas Pizarro Bogotá.
- López, L., (2011) *Efectos de la política de seguridad sobre el crecimiento económico en Colombia 1990-2006 Tesis para optar por el título de Maestría de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia*
- Mankiw, G., (1998). *Principios de Economía*, editorial Mc Graw Hill/interamericana de España S.A.U. Madrid España
- Medellín, P. y Rangel A. (2010). *Política de Seguridad Democrática*. Bogotá: Editorial Norma.
- Ministerio de Defensa de Colombia *Gasto en Defensa y Seguridad 1998-2011*. Recuperado de <http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estud>

ios%20sectoriales/Serie%20Prospectiva/Gasto%20en%20defensa%20y%20Seguridad%201998-2011.pdf

- Mintz, A. & Hicks, A. (1984). Military Keynesianism in the United States, 1949-1976: Disaggregating Military Expenditures and Their Determination. *American Journal of Sociology* 90(2).
- Nazih, R., (2005). Multinational Corporations, Rentier Capitalism, and the War System in Colombia *Latin American Politics and Society* Volume 47, Issue 3, pages 113–144, September 2005.
- Nieto, J., (2006). *Decisiones y mercados, una introducción a la economía*. Ediciones Pirámide (Grupo Anaya S.A) Madrid España.
- Obispo, W., (2003). *La estrategia nacional de control de drogas. La eficacia de la erradicación en Colombia* Bogotá, Escuela Superior de Guerra-Ejército de los Estados Unidos.
- Ocampo, J., (2004). Economía, conflicto y gobernabilidad. *Revista Economía Colombiana*, 302, pp. 25-50.
- Orozco, G., (2006). *Problemas y desafíos de la seguridad en la globalización*. Argentina: CAEI - Centro Argentino de Estudios Internacionales. ProQuest ebrary. Web. 21 April 2015.
- Ortiz, R. y Urrutia, N. (2006), *A Long Road to Victory. Developing Counterinsurgency Strategy in Colombia*, en *Countering Terrorism and Insurgency in the 21st Century. Lessons from the Fight against Terrorism* New York, Praeger Security International.

- Ortiz, R. y Arias (2007). Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana. Boletín de conflicto. *Fundación Ideas para la Paz*, 46.
- Ortega, M. (2011). *Acciones y reacciones estratégicas: adaptaciones de las FARC a las innovaciones operacionales de las Fuerzas Armadas de Colombia durante la Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Universidad de los Andes, Bogotá.
- Páez, P., Isaza, J. y Zamora A. (2007). Política de seguridad y crecimiento económico: Una aproximación empírica. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2(002), pp. 149-170.
- Palacios, H., (1999) *La Economía en el Derecho Constitucional Colombiano*. Editorial Biblioteca Vigente, Santa Fe de Bogotá
- Peña, A., (2006). *Empresas respiran mejor*. Revista Semana, edición 1241, febrero 16, recuperado de http://www.semana.coni.co/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=92703.
- Pérez, J., (2006). *Derecho Constitucional Colombiano*, editorial Temis octava edición, Bogotá
- Pinto, M., Atamar I. y Lahuerta Y. (2004). El secuestro en Colombia: caracterización y costos económicos. Bogotá: Archivos de Economía, Documento 257, Departamento Nacional de Planeación.
- Pinzón, J y Bedoya, J. 1999, Economía de la defensa: algunos aportes y aplicaciones al caso colombiano, Tesis de Grado, Pontificia Universidad Javeriana,

- Pizarro, E., (2003) Colombia: ¿una guerra de perdedores?. *Revista de Estudios Sociales*, no. 16, octubre del 2003, 85-93
- Portafolio, Economía colombiana creció 4,3% en el 2010 Artículo. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/economia-colombiana-crecio-43-el-2010>
- Posada, C. y González, F., (2001). El gasto en defensa, justicia y seguridad. *Economía, crimen y conflicto*. Editor Astrid Martínez, Universidad Nacional de Colombia, pp.129-156.
- Querubín, P., (2003). *Crecimiento departamental y violencia criminal en Colombia*. Documentos CEDE, 12. En Vinyamata, Camp, Eduard, and Samir Benavides Vanegas, Farid, eds. El largo camino hacia la paz: procesos e iniciativas de paz en Colombia y en Ecuador. España: Editorial UOC, 2011. ProQuest ebrary. Web. 1 jul 2015. Copyright © 2011. Editorial UOC.
- Rangel, A., (2007), Fuerzas Militares para la guerra: la agenda pendiente de la reforma militar. *Colombia*: Fundación Seguridad y Democracia.
- Rahman, S., (2000). Defense Spending in Post-liberation Bangladesh: determinants and implications, *Contemporary South Asia*, 9(1), 57-75 ISSN 0958-4935
- Reich, M., (1972). Does the U.S. Economy Require Military Spending? *The American Economic Review* 62(2):296-303.
- Rodríguez, A., (2005). *¿Para qué sirven las fuerzas armadas?*. Argentina: Red Fundamentos en Humanidades.

- Roth, T., (2002). *The impact of Decreased Defense Spending on Employment in the United States*, Vol. 18 No 3.
- Rospigliosi, F., (2013). *Las Fuerzas Armadas y la democracia: la necesidad del control civil de las instituciones castrenses*. Argentina: El Cid Editor Apuntes.
- Samuelson, P., (2005). *Economics* McGraw-Hill/Irwin, 18th edition Boston, Massachusetts.
- Serena, C., (2011). *Revolution in Military Adaptation: The US Army in the Iraq War*. Baltimore: Georgetown University Press.
- Scheetz, T., (1990). The macroeconomic impact of defense expenditures: Some econometric evidence for Argentina, Chile, Paraguay and Peru. *Defense Economics*, vol. 3, Londres, Duckworth
- Sierra, Y., (2010). *Ensayos de Economía Política y pensamiento económico*. Cuba: B - Universidad de Pinar del Río.
- Sigal, Leon V., ed. *Changing Dynamics of U.S. Defense Spending*. Westport, CT, USA: Greenwood Press, 1999. ProQuest ebrary. Web. 19 Jun 2015. Copyright © 1999. Greenwood Press.
- Stein, T. (2006) *Rol de las Fuerzas Armadas en el orden constitucional de Alemania*. Chile: Red Ius et Praxis.
- Torrijos, V., (2008). *Asuntos Estratégicos de Seguridad y Defensa*. Facultad de Ciencias Políticas y Gobierno y de Relaciones Internacionales Universidad Rosario, Bogotá

Trujillo, C. y Badel M. (1998). *Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia: 1991-1996*. Bogotá, Archivos de Macroeconomía, Departamento Nacional de Planeación. En los Costos generados por la violencia armada en Colombia: 1999-2003, Pinto, M., Vergara, a., y Lahuerta, Y., Dirección Nacional de Planeación Documento 277 Dirección de Estudios Económicos 18 de Enero 200. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/277.pdf>

Ullman, H., (2005). *On War; Enduring Principles or Profound Changes*. En Anthony McIvor, (Ed.) (p 45-49) Maryland: Rethinking the Principles of War, Naval Institute Press.

Vargas, A., (2010) *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas*. La Carreta Editores, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico -Sociales Gerardo Molina Universidad Nacional de Colombia.

_____ (2006) *Ensayos sobre Seguridad y Defensa* Instituto unidad de investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina Universidad nacional de Colombia.

_____ (2003). *Nueva Prospectiva para la Paz de Colombia*. Investigación y Desarrollo. 11 (1), p 104-133.

Whitten, G. & Williams I., *Buttery Guns and Welfare Hawks: The Politics of Defense Spending in Advanced Industrial Democracies*, *American Journal of Political Science*, Vol. 55, No. 1, January 2011, Pp. 117-134

BIBLIOTECA CENTRAL DE LAS FF. MM.
"TOMAS RUEDA VARGAS"



201000065