



I *ARTÍCULOS*

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y LA ECONOMÍA COLOMBIANA: Un ensayo sobre la macroeconomía de la seguridad

La recuperación de la seguridad tendría un impacto muy positivo sobre la productividad, la inversión y el crecimiento de la economía colombiana y la financiación del nuevo gasto debería considerarse como una oportunidad para recomponer el gasto público, para obtener recursos financieros sanos, para comprometer a todos los colombianos en el éxito de la lucha contra la subversión y los grupos de justicia privada, y -¿por qué no?- para reconstruir a Colombia.

*Por: Carlos Caballero Argáez**

Colombia enfrenta la más compleja situación de seguridad interna en el Hemisferio Occidental. La interacción de un conjunto de amenazas -grupos insurgentes, autodefensas ilegales, narcotráfico y crimen organizado- representa un reto de proporciones incalculables para el Estado en Colombia. Está en juego la supervivencia misma del orden democrático, por lo cual es fundamental que la sociedad colombiana no escatime recur-

sos, esfuerzos y compromiso en la lucha por recuperar la seguridad interna del país.

La recuperación de la seguridad interna tiene que emprenderse sin atentar contra la estabilidad macroeconómica de Colombia. La salud de la economía constituye, en sí misma, un elemento y una prioridad de la estrategia de seguridad nacional. Cualquier crisis de estabilidad y de gobernabilidad pue-

* Miembro de la Junta Directiva del Banco de la República. Las opiniones aquí consignadas no comprometen ni al Banco ni a su Junta Directiva. Este ensayo tuvo su origen en el artículo "La guerra y su financiación: ¿oportunidad para reconstruir a Colombia?", publicado en Lecturas Dominicales, *El Tiempo*, el 19 de junio de 2002. Agradezco la ayuda de Andrés Villamizar, con quien conversamos sobre la estrategia militar y la idea de este ensayo en las semanas anteriores al cambio de gobierno en julio de 2002, así como la invaluable colaboración de Juan Mauricio Ramírez y de Pablo Querubín, investigadores del Banco de la República. Agradezco, también, los comentarios recibidos de mis colegas en la

de ser aprovechada por la insurgencia para avanzar en su propósito estratégico de toma del poder. Es más, uno de los objetivos de la subversión es, precisamente, promover la desestabilización económica, el descontento social y la crisis política.

A pesar de la compleja situación de seguridad interna de Colombia, el asunto se ha manejado desde dos perspectivas: Una, puramente militar y policial. Otra, la de las

negociaciones para buscar la paz. La evolución de los últimos cuatro años, en particular, las conversaciones con la cúpula de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), a la luz pública, con participación de muy diversos estamentos de la sociedad colombiana y sin que, en forma simultánea, tuviera lugar un cese de hostilidades, tuvo un impacto negativo sobre el comportamiento de la economía. Pero generó un mayor grado de conciencia colectiva con respecto a la necesidad de recuperar la seguridad interna en el país.

¿Guerra o conflicto armado?

El término “guerra” está siendo utilizado por los colombianos para describir la nueva fase del conflicto armado colombiano desde el 20 de febrero de 2002, cuando se puso fin a las conversaciones con las FARC. Sin embargo, es importante precisar la naturaleza de

la “guerra” en Colombia, porque el uso generalizado de esta expresión podría conducir a la adopción de decisiones estratégicas equivocadas. Más que pelear una “guerra” en

el sentido convencional de la palabra, es importante -y así lo considera la administración del Presidente Álvaro Uribe Vélez- el diseño y la puesta en marcha de una estrategia nacional de seguridad, con metas por lograr en el corto y en el mediano plazos, que

contemple los mecanismos y la financiación requerida para alcanzarlas, e incorpore un conjunto de elementos extramilitares.

Es conveniente, entonces, aclarar el significado que aquí se otorga a la palabra “guerra”. En Colombia, la “guerra” es un enfrentamiento entre un Estado legítimo y fenómenos de subversión armada, terrorismo y acción de grupos de justicia privada o autodefensas. Es la confrontación de la comunidad con unos movimientos guerrilleros y de autodefensas que le han hecho un enorme daño a la sociedad y a la economía colombianas, que no tienen legitimidad alguna y que cada día cuentan con menos apoyo popular.

Estos grupos armados no representan altos porcentajes de la población y su aceptación popular es muy baja. Su capacidad de disrupción del orden es, sin embargo, muy grande y, lo peor, se ha visto incrementada en la úl-

La recuperación de la seguridad interna tiene que emprenderse sin atentar contra la estabilidad macroeconómica de Colombia.

La salud de la economía constituye, en sí misma, un elemento y una prioridad de la estrategia de seguridad nacional.

Junta, de Miguel Urrutia, Gerente General del Banco; de Andrés Ariás, del Ministerio de Hacienda, y de un buen número de amigos que revisaron las versiones iniciales de este ensayo.

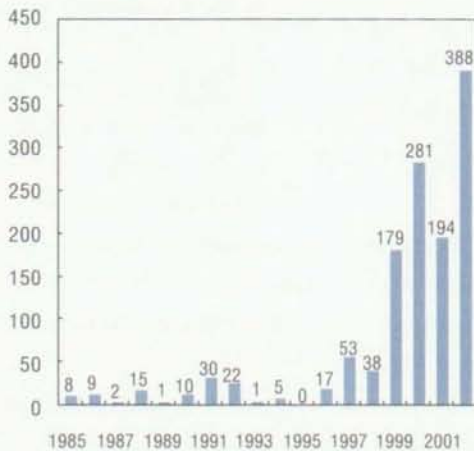
tima década. Así lo señalan las estadísticas que se presentan en el Gráfico 1 sobre la

evolución de los atentados a la infraestructura de energía y de transportes del país, y

Gráfico 1

Evolución de los atentados a la infraestructura de energía y transportes de Colombia

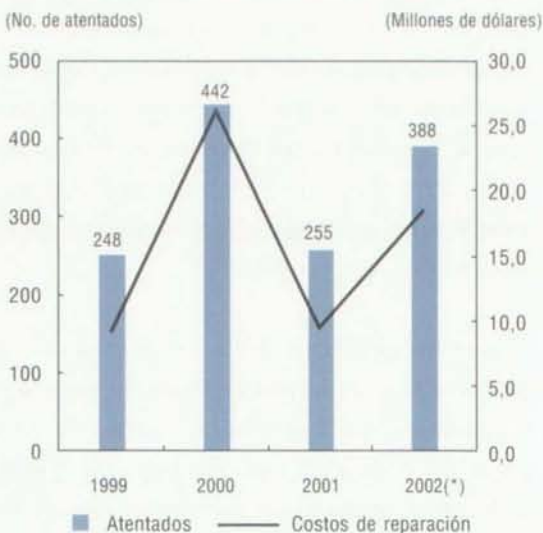
Atentados torres de energía ISA, 1985-2002 (*)



Atentados al oleoducto Caño Limón-Coveñas y costos de reparación



Voladura de torres de energía y costos de reparación



Voladura de puentes y costos de reparación



(*) Datos a septiembre de 2002.

Fuente: Ministerio de Transportes, Inviás; Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Ecopetrol.

los costos en los cuales han debido incurrir empresas como ISA, las Empresas Públicas de Medellín, la Empresa de Energía de Bogotá, y Ecopetrol, por ejemplo, lo mismo que el Instituto Nacional de Vías, para reparar torres de transmisión, oleoductos, y puentes destruidos.

La capacidad de disrupción y de destrucción de los movimientos subversivos, además, se ve reforzada por el éxito que tienen como organizaciones “depredadoras”. Esto es, de utilizar la violencia para extraer rentas ilegales como consecuencia de su cercanía con los mercados de bienes ilegales, de su control sobre los mismos y de su capacidad para resolver conflictos mediante el uso de la violencia o la sola amenaza de su uso¹.

De ahí que, cuando se plantean diálogos y negociaciones con un grupo armado como las FARC, como sucedió entre 1999 y principios de 2002, no es porque este represente políticamente sectores de la sociedad en conflicto -como en El Salvador o en Guatemala, por ejemplo, en donde también había captura de rentas y apoyo del exterior- sino porque las FARC se convirtieron en un grupo “depredador” exitoso -el más exitoso, tal vez- en la historia colombiana.

Más que una “guerra”, entonces, la situación colombiana podría caracterizarse como un conflicto “armado”, en la medida en que se trata de una “confrontación primordialmente interna -entre miembros de un mismo Estado y cuyo escenario es el territorio de dicho Estado- con efectos y ramificaciones externas, sobre todo aquellas relacionadas con el problema de las drogas ilícitas”². A la confrontación propiamente dicha con la insurgencia (FARC y ELN) hay que sumar otros elementos del caso colombiano que lo hacen tan complejo: el tráfico de drogas, la acción de los grupos de justicia privada, los abusos de los derechos humanos, la delincuencia y la criminalidad, y la desigualdad económica. Es un conflicto con muchas aristas que hay necesidad de tratar y atacar de manera simultánea. La experiencia de separar áreas del conflicto y de

hacerles frente de manera independiente no ha sido exitosa en el pasado.

Necesidades, objetivos y medición de resultados

La definición anterior coloca en perspectiva las necesidades de gasto militar y de policía. Por una parte, actuar contra el elemento de

A la confrontación propiamente dicha con la insurgencia (FARC y ELN) hay que sumar otros elementos del caso colombiano que lo hacen tan complejo: el tráfico de drogas, la acción de los grupos de justicia privada, los abusos de los derechos humanos, la delincuencia y la criminalidad, y la desigualdad económica.

¹ Restrepo, Jorge Alberto (2001). “Análisis económico del conflictos internos”, Mimeo, octubre.

² Posada Carbó, Eduardo. (2001). *¿Guerra civil? El lenguaje del conflicto en Colombia*. Libros de Cambio, AlfaOmega y Fundación Ideas para la Paz, p. 38. La discusión de Posada es especialmente relevante por constituir un esfuerzo sistemático por definir el tipo de “guerra” que se libra en la actualidad en Colombia. En la introducción al libro, Posada comenta que el concepto de “guerra” que se seleccione “estaría definiendo la naturaleza del conflicto y condicionando así la gama de posibilidades para enfrentar su solución”.

terrorismo de la confrontación, contra los ataques a las poblaciones colombianas y contra los permanentes hostigamientos a los civiles por la vía de los secuestros y las “pescas milagrosas”, necesita un plan, inteligencia, comunicaciones y capacidad de acción policial y militar rápida con base en unidades especializadas. Por otra, cubrir todos los rincones del territorio nacional de manera permanente, en particular cerca de 165 poblaciones en donde no hay en la actualidad presencia ni de las Fuerzas Militares, ni de la Policía, requiere ampliar el pie de fuerza de ambas organizaciones y vincular más estrechamente a la población civil con su propia defensa mediante la organización de “fuerzas locales de seguridad”.

Estos dos objetivos requieren planes de acción distintos. Para obtener el primero, por ejemplo, es fundamental la actuación conjunta de Ejército, Armada y Aviación a través de fuerzas de despliegue rápido. Para alcanzar el segundo, es crucial la actuación de la Policía y la participación de la población civil en cada localidad con el fin de asegurar que, una vez despejado el terreno de grupos subversivos, se mantenga la seguridad en la respectiva zona. Ambos esfuerzos deben estar debidamente coordinados y, por consiguiente, constituyen elementos de una estrategia global

de seguridad nacional. Ambos necesitarán, posiblemente, aumentos en el pie de fuerza de las Fuerzas Armadas y de la Policía³. Y ninguno de los dos tendrá un impacto positivo duradero de no estar acompañados por acciones gubernamentales en los otros frentes que hacen parte del conflicto y que se han mencionado y particularmente en dos de suma importancia: el social, para mejorar el bienestar de los colombianos y el institucional, para construir el andamiaje judicial que exige la vigencia de la ley en todo el territorio nacional.

El resultado final exitoso de ese enfrentamiento debería medirse por la recuperación, por parte del Estado, de la soberanía sobre la totalidad de la geografía colombiana y del monopolio de la justicia y de las armas para que imperen una sola fuerza pública, una sola ley, un solo sistema judicial y unas únicas instituciones políticas y económicas.

El resultado final exitoso de ese enfrentamiento debería medirse por la recuperación, por parte del Estado, de la soberanía sobre la totalidad de la geografía colombiana y del monopolio de la justicia y de las armas para que imperen una sola fuerza pública, una sola ley, un solo sistema ju-

dicial y unas únicas instituciones políticas y económicas. El Estado en Colombia ha logrado cimentar su legitimidad en las ciudades, en lo urbano, en donde en la actualidad habita más del 75% de la población. Allí hacen presencia, así sea débilmente, las instituciones. No ocurre lo mismo en las áreas rurales, que en extensión conforman la geografía de un país grande, diverso y disperso. Buena parte de esos espacios se encuentran ocupados por la sangre, el hambre, la injusticia y el

³ Para expertos como Alfredo Rangel, en la nueva fase de confrontación con las FARC, “que estará basada en el sabotaje a gran escala contra la infraestructura energética, vial y de comunicaciones... se requiere doblar el pie de fuerza del Ejército e incrementar sustancialmente el gasto militar”, en “La guerra económica”, *El Tiempo*, marzo 15 de 2002, pp. 1-19.

terror. Y aunque se han presentado oportunidades para corregir esta tétrica situación, a través, por ejemplo, de las regalías que generó en el pasado reciente la explotación de las minas y del petróleo, esta riqueza se dilapidó; a las gentes les llegaron piscinas de olas y velódromos en vez de carreteras, escuelas o centros de salud⁴.

Como si lo anterior fuera poco, la existencia misma de las regalías dio lugar a una pugna por su control por parte de los grupos subversivos, en particular de las FARC y del ELN, como sucedió, por ejemplo, en regiones como Arauca y Casanare, a través de la infiltración de representantes de estos grupos en el proceso político local. En gran síntesis, la distribución de regalías a las regiones ricas en recursos energéticos y mineros no condujo al fortalecimiento de las instituciones fundamentales para el funcionamiento civilizado de las comunidades, ni a la construcción de un mejor país. Por el contrario, en algunas partes de la geografía colombiana estimuló el conflicto armado.

Plan del ensayo y aclaración

Este ensayo tiene un propósito fundamental y varios específicos. El primero es vincular los temas de seguridad -tratados generalmente por expertos en los temas militares y de seguridad interna sin tener en cuenta, adecuadamente, las restricciones de carácter económico- con los de la economía -tratados generalmente por macroeconomistas, que no se preocupan por conocer los temas militares y, en particular, los de la estrategia

de seguridad de un país-. El enlace entre seguridad y macroeconomía es necesario para el éxito en la solución del conflicto.

Entre los segundos se encuentran los siguientes: describir la trayectoria reciente del gasto militar y comparar sus niveles con aquellos de países de desarrollo relativo similar al colombiano y con el de países que enfrentan situaciones de conflicto armado; delinear los principales elementos de la estrategia de seguridad en sus aspectos de aumento del gasto público en defensa y seguridad, y, por último, analizar la necesidad de nuevo gasto militar y de policía, así como su financiación y sus efectos sobre el crecimiento y la estabilidad macroeconómica del país.

Una conclusión importante, tal vez intuitiva para muchos, es que la recuperación de la seguridad tendría un impacto muy positivo sobre la productividad, la inversión y el crecimiento de la economía colombiana y que la financiación del nuevo gasto debería considerarse como una oportunidad para recomponer el gasto público, para obtener recursos financieros sanos, para comprometer a todos los colombianos en el éxito de la lucha contra la subversión y los grupos de justicia privada, y -¿por qué no?- para reconstruir a Colombia.

Cuando este ensayo se encontraba en elaboración, el Gobierno Nacional divulgó un documento preliminar con los elementos básicos de su política de defensa y seguridad democrática, al cual se hace referencia aquí, sin intentar ni una evaluación, ni un

⁴ Este comentario sobre la desigualdad en la legitimidad del Estado y el abandono de extensas áreas de la geografía se agradece a Juan Ricardo Ortega.

análisis a fondo del mismo. Se trata, más bien, de complementar algunos de sus aspectos con los económicos y de contribuir, de esta manera, a refinar, hasta donde ello es posible, la formulación de la estrategia de seguridad del Gobierno⁵.

I. EL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD EN COLOMBIA: TRAYECTORIA Y COMPARACIONES

El análisis en retrospectiva del gasto en defensa y seguridad en Colombia -que incluye tanto el gasto de las Fuerzas Militares como el de la Policía Nacional- muestra un aumento gradual a partir de la segunda mitad de los años setenta, que se acentúa a lo largo de los noventa. El deterioro de la situación de orden público por el avance de los grupos subversivos, el surgimiento del narcotráfico, y la aceleración de la tasa de homicidios, fenómenos todos estos que se presentan con intensidad a partir de los años setenta, explican la tendencia del gasto en defensa y seguridad⁶.

A pesar de la degradación del orden público y de los altos niveles de violencia reflejados en los atentados terroristas y en el narcoterrorismo de finales de los años ochenta, al iniciarse la década de los noventa el gasto en defensa y seguridad representaba aproximadamente el 2,0% del PIB y se repartía aproximadamente por mitades entre gasto militar y gasto en policía.

A partir de 1992 se aceleró el ritmo de crecimiento del gasto militar y de policía. El mayor incremento tuvo lugar en el pago de pensiones, que pasó de representar 0,3% del PIB a 1,5% del PIB entre 1990 y 2002, a tiempo que los pagos por servicios personales pasaron de 0,9% a 1,6% y los gastos generales se mantuvieron alrededor de 0,5%. Se estima que en el año 2002 el gasto en defensa y seguridad se habría elevado a 3,7% del PIB (repartido aproximadamente por mitades entre Fuerzas Militares y Policía). Excluyendo pensiones, este porcentaje corresponde al 2,2% del PIB, tal como puede observarse en el Gráfico 2⁷, ⁸, ⁹. En valor absoluto, el gasto militar y de policía efecti-

⁵ República de Colombia, "Política de defensa y seguridad democrática" (borrador). Documento presentado en el Seminario sobre seguridad organizado por la Fundación Buen Gobierno que tuvo lugar en Bogotá el día primero de noviembre de 2002.

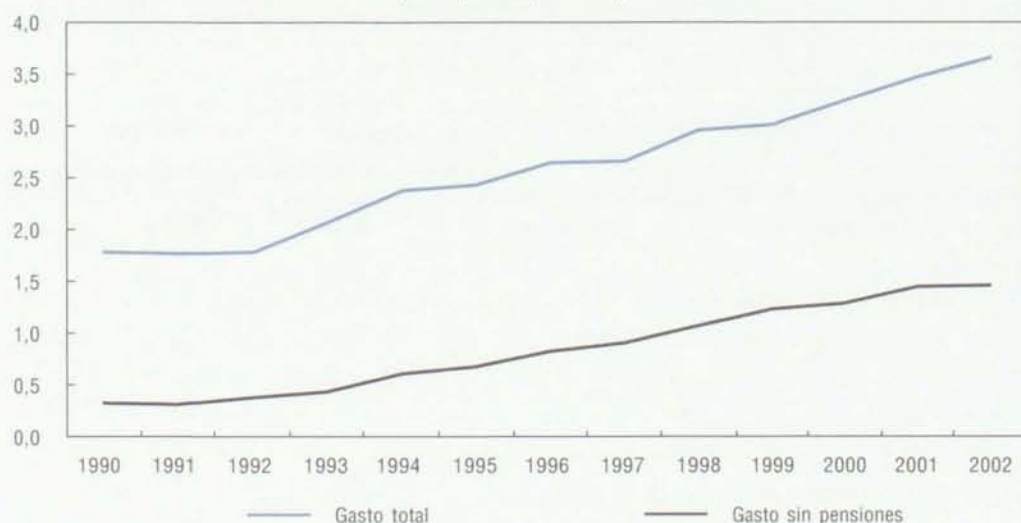
⁶ Un buen análisis de la evolución del gasto en defensa y seguridad desde 1950 se encuentra en González, Francisco, y Posada, Carlos Esteban, "Criminalidad, violencia y gasto público en defensa, justicia y seguridad en Colombia", en *Economía Institucional*, Revista de la Facultad de Economía, Universidad Externado de Colombia, No. 4, primer semestre de 2001.

⁷ Estos datos fueron elaborados por Juan Mauricio Ramírez y Pablo Querubín y están contenidos en una nota de circulación interna del Banco de la República, "Una nota sobre el gasto militar y comparaciones internacionales", Banco de la República, octubre de 2002.

⁸ La Ley 4 de 1992 estableció un programa plurianual de inversiones, el diseño de un plan quinquenal para la fuerza pública y un cronograma de nivelación salarial. De otra parte, entre 1992 y 1996 tuvo lugar un incremento en el pie de fuerza del orden de 28%, destinado a proteger la infraestructura vial y energética de los ataques de la subversión. En este período se creó el denominado impuesto de guerra para financiar el mayor gasto militar. Véase Ministerio de Defensa Nacional, "El gasto militar en Colombia", Bogotá, marzo de 2002, capítulo III, Análisis del gasto militar en Colombia.

⁹ En el período, de 1990 a 2000, el gasto de funcionamiento militar representó, en promedio, el 84,5% del gasto militar total, mientras la inversión representó el 15,5% restante. A lo largo de la década el gasto de inversión cayó como proporción del gasto militar total. De acuerdo con el Ministerio de Defensa, "Colombia tiene una producción del bien defensa mucho más intensiva en mano de obra que en capital", *ibid*, p. 49.

Gráfico 2
Evolución del gasto de Fuerzas Militares y Policía, 1990-2002
 (Como porcentaje del PIB)



Fuente: Consejo Superior de Política Fiscal (Confis).

vo (neto de pensiones) ascendería, entonces, a US\$1.500 millones anuales.

El gasto militar y de policía aumentó en forma importante en 1993 y 1994 (20% por año en términos reales) y en los últimos tres

años, en los cuales habría crecido a una tasa anual de 10,2%. Las fuentes de crecimiento del gasto han sido, sin embargo, diferentes: mientras que entre 1992 y 1994 el mayor incremen-

to en el gasto en defensa y seguridad distinto a pensiones tuvo lugar en el rubro de servi-

cios personales (15,2% por año en términos reales), entre 2000 y 2002 el mayor gasto ha tenido lugar en los gastos generales, que se incrementarían 59,9% por año¹⁰ (Cuadro 1).

¿Es alto o bajo el gasto militar en Colombia?

¿Es alto o bajo el gasto militar en Colombia? La respuesta a este interrogante depende de la evaluación que se realice sobre la intensidad y la duración del conflicto armado en el país.

La respuesta a este interrogante depende de la evaluación que se realice sobre la intensidad y la duración del conflicto armado en el país. Si se considera que Colombia atraviesa por una situa-

ción prolongada de conflicto armado inter-no hay necesidad de comparar su nivel de

¹⁰ Ramírez, Juan Mauricio, y Querubín, Pablo, "Una nota sobre el gasto militar en Colombia y comparaciones internacionales", en *Op. Cit.* Los gastos generales militares corresponden a insumos fundamentales para la operación militar: gasolina, dotaciones, raciones de campaña.

Cuadro 1
Gasto militar (pagos)
(Crecimiento real anual, %)

	Servicios personales	Gastos generales	Transferencias		Pagos	
			Pensiones	Cesantías	Total	Sin pensiones
1991	0,4	1,0	(2,1)	47,3	1,1	1,8
1992	15,0	(25,0)	19,6	(31,5)	2,4	(1,2)
1993	14,9	47,0	14,7	60,9	22,8	24,9
1994	15,8	11,5	47,5	57,5	21,8	15,7
1995	6,4	(10,2)	8,7	69,8	5,1	4,0
1996	1,6	(4,6)	15,5	32,2	5,3	2,0
1997	(2,9)	3,7	8,2	(8,4)	0,9	(1,7)
1998	26,2	(38,9)	10,4	2,0	7,8	6,8
1999	3,7	(48,3)	8,2	(29,6)	(2,6)	(7,0)
2000	9,4	102,9	0,7	(14,1)	11,0	15,9
2001	3,9	19,8	7,2	(12,7)	6,0	5,6
2002	0,2	56,9	0,4	(18,8)	6,5	9,1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

gasto con el de países en condiciones similares. En esta perspectiva el gasto militar en Colombia es bajo, tal como puede apreciarse en el Cuadro 2. Es bajo, también, si se compara con el promedio registrado entre 1990 y 1998 en 18 países de América Latina (Gráfico 3).

De acuerdo con un indicador de intensidad del conflicto, calculado por el Centre for Systematic Peace en 1999, citado en la nota de Ramírez y Querubín, Colombia se clasificaría en un nivel de intensidad de conflicto similar al de países como Argelia, Burma, Burundi, Liberia y Rusia; solamente los conflictos en

Angola, Sudán, Congo, Etiopía y Sri Lanka se catalogarían como de mayor intensidad que el colombiano¹¹. En comparación con los países con una intensidad de conflicto similar, Colombia es el que tiene un menor gasto en defensa como proporción del PIB, estimado este como 2,4%, cifra que corresponde al promedio observado en el período de 1990 a 1999. Por otra parte, el promedio del gasto en defensa y seguridad con respecto al PIB en el período de 1990 a 1999 para 24 países con conflictos internos en 1999 sería de 4,51%. Un ejercicio econométrico señala que el gasto en defensa y seguridad en Colombia debería ser de este orden¹².

¹¹ *Ibid.* El conflicto israelí aparecería como de menor intensidad que el de Colombia.

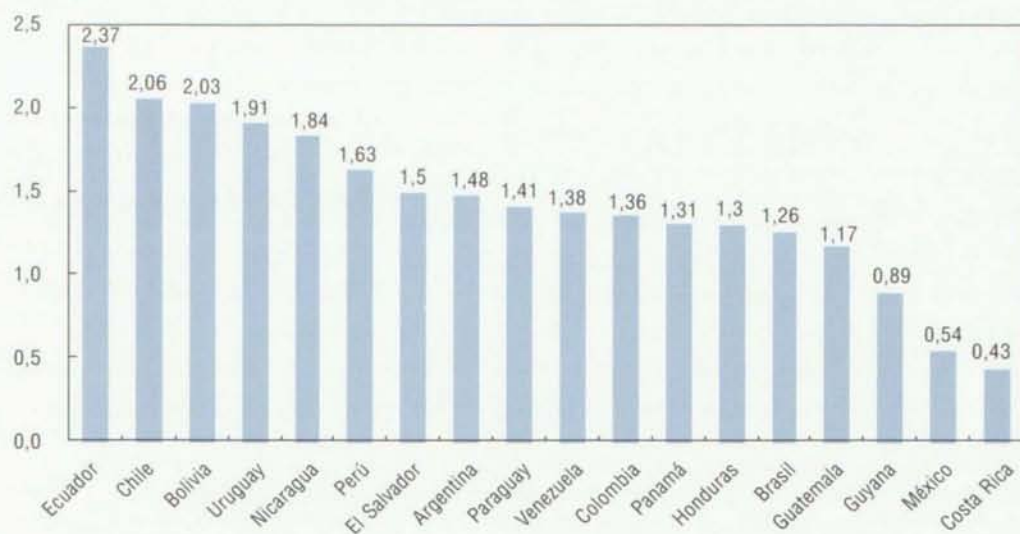
¹² El ejercicio consiste en calcular el promedio de gasto militar como proporción del PIB en función de la intensidad del conflicto, controlando por el PIB per cápita y se realizó para 21 países en conflicto, excluyendo a Colombia. El resultado debe interpretarse con cautela puesto que no se controlan variables importantes como la eficiencia del gasto militar. Ramírez, Juan Mauricio, y Querubín, Pablo, "Una nota sobre el gasto militar en Colombia y comparaciones internacionales, en *Op. Cit.*

Cuadro 2
Gasto en defensa (promedio, 1990-1999)
 (Como proporción del PIB)

República Democrática del Congo	14,40	Liberia	13,42
Angola	10,43	Israel	9,36
Etiopía	7,25	Irak	5,50
Burundi	5,19	Ruanda	4,37
Turquía	4,02	Sri Lanka	3,67
Rusia	3,60	Lesotho	3,15
Myanmar	3,12	Argelia	2,84
Colombia	2,42	India	2,33
Sudán	2,26	China	2,15
Sierra Leona	1,91	Uganda	1,90
España	1,54	Filipinas	1,40
Nigeria	1,30	Nepal	0,83
Promedio	4,51		

Fuente: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

Gráfico 3
Participación gasto militar en el PIB Latinoamérica, 1990-1998
 (Porcentaje)



Fuente: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)

En razón de la naturaleza del conflicto armado en Colombia, el gasto se ha enfocado fundamentalmente en personal (pie de fuerza) y en menor medida a la adquisición de equipo militar de alta tecnología, armamento, equipos de comunicaciones, transporte, etc. De acuerdo con una tesis elaborada recientemente por un estudiante del programa de Magister de la Universidad de los Andes, "en Colombia la agudización del conflicto armado interno ha provocado un incremento en la asignación de la fuerza laboral del sector defensa... Mientras que en 1990 el pie de fuerza ascendía a 199.620 personas, equivalentes a un miembro de la fuerza pública por cada 175 habitantes o a un miembro por cada 5,7 kilómetros cuadrados; en 2000 el pie de fuerza ascendió a 288.090 personas, equivalentes a un miembro por cada 145 habitantes o a un miembro por cada 3,96 kilómetros cuadrados"¹³.

En los últimos años la consecución de aeronaves de transporte y combate, equipos de visión nocturna y, en general, de mejor armamento, han reforzado el equipamiento del Ejército y de la Policía. Sin embargo, las fuerzas de seguridad aún se caracterizan por un nivel de equipamiento y entrenamiento relativamente pobre. El gasto por efectivo es muy bajo, aun si se le compara con el de otros países latinoamericanos como Chile, Brasil, o Venezuela. Mientras Colombia gastó

En comparación con los países con una intensidad de conflicto similar, Colombia es el que tiene un menor gasto en defensa como proporción del PIB, estimado este como 2,4%.

en el año 2000 aproximadamente US\$12.600 por cada miembro activo de las Fuerzas Militares, Chile gastó casi tres veces más, Brasil seis veces más y Venezuela cerca de un 40% más por cada miembro activo de sus Fuerzas Armadas. Los niveles de pie de fuerza en Colombia son también bajos si se les compara con el de otros países similares. En el año 2000, el número de efectivos por cada 100.000 habitantes en Colombia habría sido de 398, mientras en Chile era de 577, en Egipto de 648 y en Israel de 2.798.

Por último, cualquier cálculo con respecto a los ingresos de los grupos insurgentes en Colombia es, por su naturaleza, difícil de realizar y muy poco confiable. No faltan, sin embargo, individuos o grupos que, en Colombia y en el exterior, producen estimativos de ingresos que, en algunos casos pueden llevar a la conclusión de que la "ventaja presupuestal" de las Fuerzas Armadas -incluyendo a la Policía Nacional- sobre las FARC no sería demasiado grande¹⁴.

II. EL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD Y LA ESTRATEGIA INTEGRAL DE SEGURIDAD

En una situación como la colombiana es difícil dudar de la necesidad de aumentar el gas-

¹³ Pérez Sandoval, Ricardo, "Conflicto armado interno y asignación de recursos al sector defensa: un análisis de la respuesta óptima de la economía", tesis de grado para optar por el título de magister en Economía, Universidad de los Andes, p. 17, agosto de 2002.

¹⁴ En general, las cifras que se encuentran en el internet muestran montos de recursos anuales de los movimientos subversivos muy altos, sin que se presente la metodología que se utiliza en los cálculos de ingresos. Las distintas

to en defensa y seguridad. Un criterio fundamental, a la hora de las definiciones de monto del gasto o del aumento del pie de fuerza, es tener claridad con respecto a la estrategia de seguridad que se va a ejecutar. Porque el gasto y el pie de fuerza son herramientas, o medios para lograr unos fines y no un fin en sí mismo: es la estrategia la que encadena los medios y los fines. En vez de preguntarse qué tipo de estrategia se puede financiar con un nivel de gasto predeterminado, hay que preguntarse por la estrategia a seguir para luego definir cómo financiarla. Entonces, hay que precisar los términos y referirse a asuntos concretos y no a generalidades.

Sin una estrategia de seguridad, mayores niveles de gasto seguramente tendrían un impacto muy limitado. Es lo que ocurriría, probablemente, si se aumentará el gasto en defensa y seguridad a niveles cercanos al 5 ó al 6% del PIB. Además, el incremento del gasto militar y de policía no es un evento que pueda tener lugar en forma inmediata sino, por el contrario, un proceso que toma tiempo,

Sin una estrategia de seguridad, mayores niveles de gasto seguramente tendrían un impacto muy limitado.

porque requiere que se materialice una serie de condiciones, como la formación de mandos, o la construcción de instalaciones, por ejemplo.

No se trata, por consiguiente, de elevar el gasto militar al equivalente al efectuado por los Estados Unidos o los países europeos en la Segunda Guerra Mundial, como algunos parecen entenderlo. Debería ser claro para los colombianos, que somos quienes vamos por una u otra vía a sufragar ese aumento del gasto, en qué se va a gastar y con qué propósitos. Este ingrediente está haciendo falta en la discusión pública. Mientras no se incorpore y se aclaren las cosas, se perderá un tiempo precioso. Peor. Faltará el compromiso decidido de las gentes con el propósito nacional de luchar contra la guerrilla y el terrorismo.

En la actualidad se reconoce que la seguridad es una condición necesaria pero no suficiente para el crecimiento económico. En un documento preliminar de la Administración del Presidente Uribe Vélez sobre la po-

fuentes calculan que alrededor del 50% de estos ingresos proviene del narcotráfico y que menos del 15% es utilizado para pagar gastos operacionales como material bélico, armamento, medicinas, alimentación y equipos de comunicaciones. Con estos ingresos, además, las FARC estarían invirtiendo en la modernización de su armamento e incluso en su fabricación, en la consolidación de emisoras clandestinas y en la compra de equipos médicos para evitar la salida a centros urbanos. Estos cálculos no tienen en cuenta el acervo de riqueza de los grupos insurgentes y arrojarían un ingreso "por combatiente" superior al de las Fuerzas Militares, lo cual es discutible y difícil de soportar con rigor académico. Algunas de esas direcciones en internet son las siguientes:

www.geo-estrategy.com/argentina/defensa/articulos/def270601-1.htm

www.elcolombiano.com/micolombiano/presente/narcotizan.htm

<http://personal2.iddeo.es/criminologia/DiccionarioFARC.HTM>

www.telesat.com.co/DL/guerrad.html

www.tercera.cl/diario/1999/03/14/14.28.3a.INT.FARC.html

www.tercera.cl/diario/1999/09/07/07.16.3a.INT.COLUMNNA.html

lítica de defensa y seguridad democrática se afirma que “mientras no haya seguridad en Colombia, será difícil devolverle la confianza a los inversionistas nacionales y extranjeros, recuperar la economía, aumentar la inversión pública y privada, y luchar con éxito contra el desempleo”. Es más, en dicho documento se considera que la capacidad de la economía “de ofrecerle bienestar a la población es uno de los intereses nacionales que fundamentan la Política de Defensa y Seguridad Democrática”, por lo cual, es claro que “el deterioro de las condiciones socioeconómicas de la población debe entenderse como una grave amenaza para la seguridad”¹⁵.

Considerar que es posible recuperar la economía y lograr estabilidad política y social, sin contar primero con un ambiente de seguridad y la vigencia del imperio de la ley en el país, simplemente no es realista. ¿Cuál sería el nuevo concepto operacional para la fuerza pública dentro de la nueva política de defensa y seguridad? En términos muy sencillos podría describirse como la recuperación del control del territorio y el mantenimiento de esta situación en el tiempo. De nada serviría reconquistar unos territorios, arrebatándolos a los grupos al margen de la

ley, si poco después se pierden de nuevo y en ellos se cometen aun más atropellos contra la población civil. Ese sería un verdadero despilfarro de esfuerzos y recursos.

Se trataría, entonces, de complementar el accionar de las Fuerzas Militares, las cuales deberán retomar los territorios en manos de la subversión, con una presencia permanente en ellos de la fuerza pública, tanto de la Policía Nacional como de fuerzas locales de seguridad, las cuales tendrían a su cargo la defensa de la población

civil y la consolidación de las instituciones públicas y la autoridad del Estado a nivel local¹⁶. En esencia, el concepto que debería aplicarse es la separación de la función de las Fuerzas Militares y la de la Policía, de tal manera que ni las unas actúen en actividades que le competen a la otra, ni esta última asuma funciones que corresponden a las Fuerzas Armadas en su conjunto.

La ejecución de la estrategia comprendería varias etapas. La primera consistiría en despejar un área determinada, enfrentando a las fuerzas insurgentes o irregulares. El ciclo de recuperación del control del territorio se “iniciará con las operaciones ofensivas que adelanten las unidades con jurisdicción

¹⁵ República de Colombia, “Política de defensa y seguridad” (borrador), Mimeo, *Op. Cit.*, p. 9.

¹⁶ A pesar de la importancia dentro de la estrategia de seguridad del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), en este ensayo no se hace un análisis específico de su función, ni de su gestión, ni de sus limitaciones financieras. Se entiende, sin embargo, que el DAS es un instrumento clave para la captura de los cabecillas de la guerrilla y que su trabajo de inteligencia y su función de policía judicial son críticos para el buen éxito de la acción de las Fuerzas Armadas y de Policía.

territorial fija", operaciones que "recibirán el apoyo de las brigadas móviles y de las tropas divisionarias para permitir el regreso de la Policía Nacional a aquellos municipios donde actualmente no tiene presencia"¹⁷. La segunda, se concentraría en desvertebrar la infraestructura insurgente, función que correspondería a las fuerzas policiales. Y una, la tercera, tendría como propósito defender los territorios recuperados, lo cual correspondería primordialmente a la fuerza de seguridad local, lógicamente con el apoyo de la Policía y, en caso de ser necesario, si la guerrilla adelanta ataques masivos, de las Fuerzas Militares¹⁸.

A. El papel de las Fuerzas Militares: recuperación del territorio

Las Fuerzas Militares se consolidarían como una verdadera fuerza de choque, capaz de operar de manera conjunta y con la capacidad de transportarse a cualquier rincón de la geografía colombiana en muy corto tiempo. El esquema para lograr este objetivo ya está diseñado. Es el de la actual Fuerza de Despliegue Rápido (Fudra), que está compuesta por cuatro brigadas (tres brigadas móviles y una de fuerzas especiales), para un total aproximado de 4.000 soldados profesionales.

De hecho, el esquema operativo de las Fuerzas Militares giraría alrededor de al menos cinco Fudras, ubicadas en puntos estratégicos del territorio nacional y que pudieran

ser desplegadas en pocas horas y entrar en combate de manera inmediata. Como complemento a las Fudras y sus brigadas se tendrían batallones especializados, como el actual de "alta montaña", además de las funciones que cumplen los soldados regulares en las diferentes actividades de las Fuerzas Armadas.

El papel de las Fuerzas Militares consistiría, como ya se ha mencionado, en ocupar un territorio, forzando el retiro y repliegue de las fuerzas irregulares para facilitar el establecimiento de una estructura permanente de seguridad, con la presencia de la Policía Nacional y de las fuerzas locales de seguridad. Igualmente, correspondería a las Fuerzas Militares prestar apoyo a las fuerzas de seguridad local, en caso de que corrieran el riesgo de ser atacadas por la subversión.

Para lograr el objetivo asignado a las Fuerzas Militares dentro de la nueva política, el Gobierno se propone su fortalecimiento en cuatro aspectos principales: incrementar los recursos económicos para aumentar y recomponer el pie de fuerza; mejorar la calidad, el alistamiento y el mantenimiento de los equipos; mejorar los procesos de inteligencia; y dar continuidad a los programas enfocados a capacitar a los efectivos de la fuerza pública en derechos humanos y derecho internacional humanitario¹⁹.

¹⁷ *Ibid.*, p. 15.

¹⁸ De acuerdo con el documento del Gobierno, "una vez restablecida la presencia de la fuerza pública en las zonas determinadas se conformará un grupo combinado o fuerza de seguridad local, encabezado por soldados profesionales y compuesto esencialmente por soldados regulares y de apoyo." *Ibid.*, p. 15.

¹⁹ *Ibid.*, p. 16.

B. El papel de la Policía Nacional: luchar contra el delito y garantizar la convivencia ciudadana

Así como la misión principal de las Fuerzas Militares consistiría fundamentalmente en enfrentar la guerrilla y recuperar el territorio, a la Policía Nacional correspondería hacer presencia permanente en todo el país para “luchar contra el delito y la criminalidad, particularmente el narcotráfico, el homicidio, el secuestro y la extorsión, así como desarrollar una política que garantice niveles crecientes de convivencia pacífica ciudadana”²⁰.

Una función específica que debería desarrollar la Policía Nacional, con la contribución de la ciudadanía, es desarticular toda la estructura de apoyo logístico de la insurgencia. De hecho, romper esta estructura es tarea tan o más importante que la derrota táctica en el campo de batalla por parte de las Fuerzas Militares. Porque mientras esa estructura se mantenga, la insurgencia estará en capacidad de reemplazar las bajas que la fuerza pública le propine. En cambio, si la estructura de apoyo es desmantelada, la insurgencia no podría reponerse de los golpes que reciba en su enfrentamiento con las Fuerzas Militares.

Esta labor tendría que sustentarse en un cuidadoso trabajo de inteligencia, que debe incluir la infiltración de las redes clandestinas de la insurgencia y culminar en la captura y en la judicialización de sus miembros. Infortunadamente esta actividad tiende a descui-

darse porque los gobiernos otorgan prioridad al aspecto militar de la insurgencia, que es la parte visible y podría no ser la prioritaria. Es por esta razón, entre otras, que, por lo general, resulta difícil enfrentar de manera exitosa el fenómeno de la subversión.

Desde luego, detectar y eliminar la red de apoyo clandestino de la insurgencia no debe ser la misión exclusiva de la Policía Nacional sino la contribución de esta institución a la estrategia contrainsurgente. El mismo esquema debería aplicarse para desarticular los otros grupos irregulares, tales como las autodefensas ilegales, así como las bandas de crimen organizado dedicadas al narcotráfico, al tráfico de armas y a las demás actividades ilícitas asociadas al conflicto interno.

Para lograr realizar estas tareas de manera efectiva, la Policía Nacional requiere también aumentar su pie de fuerza -tanto en número de patrulleros como en cuadros de mando- que es insuficiente, como lo reconoce el Gobierno, “con el fin de que la Policía pueda retornar a aquellos municipios donde no tiene presencia, fortalecerla donde esta es débil y aumentarla en las ciudades para enfrentar los delitos de mayor impacto social y prevenir posibles atentados terroristas”²¹.

En Colombia hay un policía por cada 613 habitantes, es decir 1,63 por cada mil habitantes. Existe, entonces, un déficit de unos 80.000 policías para alcanzar una meta de contar con un promedio de tres policías por cada mil habitantes, cifra considerada como

²⁰ *Ibid.*, p. 16.

²¹ *Ibid.*, p. 16.

el mínimo necesario para un país en una situación de seguridad estable, lo cual da una idea de la magnitud del reto que enfrenta Colombia²². Aun si el país no enfrentara las amenazas que actualmente afronta, sería necesario aumentar considerablemente el pie de fuerza de la Policía.

No solamente es necesario aumentar el pie de fuerza de la Policía. También es urgente mejorar la capacitación en el área de inteligencia humana. Debe continuarse el proceso de construcción de cuarteles de policía más resistentes a los ataques por cuanto estos son, generalmente, objetivo militar de la guerrilla. Y será muy importante capacitar a los miembros de la Policía Nacional para que interactúen de manera eficaz tanto con el Ejército, la Armada y la Aviación, como con las nuevas fuerzas de seguridad local.

C. Las fuerzas de seguridad local: consolidación del control territorial

Si bien la tarea de mantener el control sobre las áreas de las cuales hayan sido expulsadas las organizaciones al margen de la ley recae en buena parte sobre la Policía Nacional, esta no puede asumirla sin el apoyo de las fuerzas de seguridad local, compuestas por individuos originarios de las regiones afectadas por los fenómenos de insurgencia, narcotráfico y crimen organizado. Las fuerzas de seguridad local cumplirían una función crucial dentro

de una estrategia de seguridad y estarían conformadas por soldados profesionales, soldados regulares y personal de apoyo, dentro de la estructura orgánica y de mando de las Fuerzas Armadas.

La razón por la cual la misión de mantener el control de las áreas que se recuperen debe corresponder a las fuerzas de seguridad local es muy sencilla: ningún país puede enfrentar un enemigo de carácter irregular únicamente con fuerzas regulares. En primer lugar, tendría que aumentar su pie de fuerza a niveles imposibles de sostener financieramente en el tiempo. En

segundo lugar, el país terminaría prácticamente bajo una ocupación militar, lo que representaría un grave riesgo para la democracia y el orden constitucional. Teniendo en cuenta la extensión territorial de Colombia, así como el tamaño de la población, el número de efectivos que, en principio y óptimamente, sería necesario reclutar, entrenar y equipar para que formaran parte de estas fuerzas locales de seguridad, ascendería, por lo menos, a 500.000 ó 12,5 por cada mil habitantes aproximadamente.

La conformación de fuerzas de seguridad local presenta una serie de ventajas sobre la ampliación del número de las fuerzas regulares de las Fuerzas Militares y la Policía. Por ser reclutadas y desplegadas localmente, los miembros de estas fuerzas tendrían un mucho mejor conocimiento del terreno y de la

²² Datos suministrados por el Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Justicia y Seguridad, junio de 2002.

población²³. Además, los costos de reclutamiento y entrenamiento son bastante menores. Se trataría de vincular individuos que hubieran prestado servicio militar y, eventualmente, de personal reinsertado, lo cual, ciertamente, sería útil en la etapa del post-conflicto.

De otra parte, contar con estas fuerzas permite una mayor flexibilidad operativa, puesto que su dedicación permanente es menor pero se pueden activar en la medida en que sea necesario, en caso, por ejemplo, de que su población local sea víctima de un ataque por parte de los grupos armados que operan al margen de la ley. En la práctica, estas fuerzas funcionan de manera similar a una guardia nacional, o una policía local o componente de la reserva activa, prestando apoyo a las fuerzas regulares, tanto militares como de policía.

De acuerdo con expertos en contrainsurgencia, la utilización de estas fuerzas es una condición necesaria para contener y derrotar el fenómeno de la insurgencia. En el caso de Malasia, Filipinas y Perú, estas fuerzas lograron los más altos índices de efectividad al tiempo que representaron un porcentaje relativamente bajo de los costos totales de la campaña contrainsurgente. De ahí su importancia estratégica.

III. LA ESTRATEGIA EN CIFRAS: PIE DE FUERZA, GASTO MILITAR Y SEGUIMIENTO

A continuación se presentan algunos estimativos de lo que podría ser la evolución en los próximos cuatro años del incremento del gasto en defensa y seguridad que tendría lugar como resultado de la ejecución de la estrategia de seguridad integral. Se trata, es bueno resaltarlo, de cálculos burdos que sirven para dar la idea de los órdenes de magnitud envueltos en las mayores necesidades de gasto, que no incluyen el gasto en inversión (equipos y construcciones), y que no reflejan con exactitud los planes del Gobierno.

De acuerdo con el análisis de las páginas anteriores, el gasto en defensa y seguridad en Colombia, que es en términos relativos bajo

El gasto en defensa y seguridad en Colombia, que es en términos relativos bajo para un país con una situación de conflicto armado, debería elevarse en aproximadamente dos puntos del PIB y ubicarse en una cifra cercana a 4,5% del PIB.

para un país con una situación de conflicto armado, debería elevarse en aproximadamente dos puntos del PIB y ubicarse en una cifra cercana a 4,5% del PIB. Este incremento no es inmediato; por el contrario, debe efectuarse en va-

rios años en la medida en que la estructura organizacional de las Fuerzas Armadas y de la Policía se adecúa para tal fin. En lo que sigue, se estima el nuevo gasto en pie de fuerza, de acuerdo con los elementos básicos de la estrategia.

²³ Las fuerzas de seguridad local contarían con la colaboración voluntaria de la red de cooperantes de cada zona y, a su vez, brindarían "seguridad y apoyo a los organismos investigativos y judiciales que tengan la tarea de identificar y judicializar a los miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley". *Ibid.*, p. 15.

En la actualidad Colombia cuenta con aproximadamente 55.000 soldados profesionales y aproximadamente 70.000 soldados regulares. Si se tiene en cuenta que cada Fudra está conformada por 4.000 soldados profesionales, elevar a cinco el número de Fudras requeriría 16.000 soldados, lo cual implica que las Fuerzas Armadas contarían en la actualidad con el personal de profesionales para conformar estas cinco unidades y restarían 35.000 soldados para otras unidades operativas o

para el desarrollo de otras misiones. El plan de choque del Gobierno contempla incorporar 25.000 profesionales y 5.000 regulares más a las Fuerzas Armadas en el curso del cuatrienio. Estas cifras son las utilizadas en este ensayo para cuantificar las necesidades de gasto y financiación implícitas en la estrategia de seguridad democrática²⁴ (Cuadro 3).

Dentro de la estrategia debería ser importante aumentar el pie de fuerza de la Policía

Cuadro 3
Necesidades de gasto y estrategia de seguridad, pie de fuerza
(Millones de pesos)

Concepto	2003	2004	2005	2006	Total 4 años	Part. %
Soldados profesionales						
No. personas	7.000	13.000	19.000	25.000	25.000	
Costo anual	105.000	184.500	265.500	346.500	901.500	29,5
Soldados regulares						
No. personas	2.000	3.000	4.000	5.000	5.000	
Costo anual	16.000	21.000	27.500	34.000	98.500	3,2
Costo total soldados	121.000	205.500	293.000	380.500	1.000.000	32,7
Policía Nacional						
No. personas	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	
Costo anual	150.000	135.000	135.000	135.000	555.000	18,2
Fuerzas de seguridad local						
No. personas	25.000	75.000	100.000	100.000	100.000	
Costo anual	125.000	375.000	500.000	500.000	1.500.000	49,1
Costo total pie de fuerza	396.000	715.500	928.000	1.015.500	3.055.000	100,0
Costo como % PIB, 2002	0,20	0,36	0,46	0,51		

Fuente: Confis y cálculos del autor.

²⁴ En los cálculos se contempla la incorporación de los 25.000 soldados profesionales así: 7.000 en 2003 y 6.000 en cada uno de los tres años siguientes. Los regulares se incorporarían, así: 2.000 en el año 2003 y 1.000 en cada uno de los tres años siguientes. El costo directo estimado de un soldado profesional en el primer año es de \$15 millones en el primer año (incluye el fusil) y \$13,5 millones en los siguientes. Las cifras respectivas para los soldados regulares son \$8,0 millones y \$6,5 millones.

Nacional para, de esa manera, cubrir el territorio. El Gobierno se ha impuesto la meta de elevarlo en 10.000 unidades en el curso de cuatro años, a partir de 2003, lo cual podría resultar insuficiente²⁵.

La conformación de las fuerzas de seguridad local requiere un monto considerable de recursos. Si el costo anual por efectivo fuera el 75% de aquel de un soldado regular, incorporar 100.000 efectivos en cuatro años -una meta ambiciosa pero realista para que en promedio cada municipio colombiano contara con cien individuos- el gasto por este concepto aumentaría \$125.000 millones en el primer año y, en total, \$1,5 billones en los cuatro años. Esto supone que la vinculación de los 100.000 individuos tendría lugar entre 2003 y 2005 (Cuadro 3).

Como quiera que se trata de fuerzas locales, estacionarias en las diferentes regiones del país, los departamentos y los municipios deberían contribuir a la financiación de las mismas. En las cifras anteriores se considera un gasto por efectivo de \$5,0 millones por año, aportados por el Gobierno Nacional a través del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional. Cualquier componente adicional de gasto sobre la suma anterior, si lo hubiere, debería ser cubierto a nivel local. Ese podría ser el caso, por ejemplo, del gasto en salud y seguridad social, para el cual los departamentos y los municipios podrían afiliar a los miembros de la fuerza local al sistema subsidiado de salud y a los fondos

de pensiones. De igual forma, la construcción de cuarteles y estaciones de policía bien podría correr por cuenta de departamentos y municipios.

En conjunto, entonces, el aumento del pie de fuerza de las Fuerzas Armadas y de la Policía, y la creación de las Fuerzas de Seguridad Local, exigirían un esfuerzo financiero del orden de \$3.055 miles de millones en el cuatrienio, con un aumento gradual a lo largo del período, tal como se observa en el Cuadro 3.

Desde luego, el gasto en pie de fuerza tiene que estar acompañado de las erogaciones necesarias para aprovisionarlo, proveerlo de pertrechos, mantenerlo, transportarlo y administrarlo. Se estima que el gasto en pie de fuerza corresponde a un 80% del gasto total de las Fuerzas Armadas y la Policía, el cual incluye rubros adicionales tales como el alistamiento de los aviones y otros, que, al tenerse en cuenta, arrojarían un gasto adicional, derivado de la ejecución de la estrategia, del orden de \$4,0 billones en los cuatro años²⁶.

Muy buena parte de este gasto tendría un efecto positivo en la demanda de bienes y servicios del conjunto de la economía, porque se satisface internamente, y sería poco intensivo en importaciones. Todo lo que se pueda producir en el país para el aprovisionamiento de la fuerza pública, debería adquirirse internamente. Y para la financiación de las importa-

²⁵ De acuerdo con la información del Ministerio de Defensa, el costo directo anual de un carabiniere es el mismo que el de un soldado profesional.

²⁶ Esta cifra es de un orden de magnitud similar a la que estaría manejando internamente el Gobierno Nacional (diciembre de 2002) en el plan estratégico de las Fuerzas Armadas y de Policía, 2003-2006.

ciones de equipo militar, que son indispensables, particularmente los helicópteros y los aviones, es fundamental el apoyo internacional, en términos concesionales²⁷. Es oportuno recordar, sin embargo, que el esfuerzo de aumentar y mejorar el equipo militar se llevó a cabo, en muy buena parte, en los últimos años. Es claro, además, que no se requieren bombarderos ni embarcaciones sofisticadas. La tecnología, por otra parte, que en todas las guerras es el componente más costoso del gasto militar, está disponible.

En estas circunstancias un factor que adquiere una importancia grande es el grado de alistamiento de los equipos, es decir, tenerlos disponibles para el combate. Y, como ya se ha mencionado, reforzar las comunicaciones, la movilidad y la inteligencia.

En lo fundamental, entonces, la estrategia de seguridad democrática que ha comenzado a ponerse en marcha necesita pie de fuerza, raciones alimenticias, material de intendencia, municiones y combustibles para los camiones, los helicópteros, los aviones y las lanchas rápidas. Y, por encima de todo, estrategia y gestión.

Pero el aumento del gasto, por sí solo, no garantiza su efectividad. Es crucial determinar la manera óptima de utilizar el conjunto de los recursos por parte de las Fuerzas Ar-

madadas, con base en técnicas conocidas de investigación y planeación de operaciones, algo para lo cual el apoyo de profesionales civiles, del sector privado y de la academia, es absolutamente necesario. Se trata de incrementar el gasto militar teniendo claridad con respecto a sus objetivos y su costo económico, con un sentido de largo plazo.

El aumento del gasto, por sí solo, no garantiza su efectividad. Se trata de incrementar el gasto militar teniendo claridad con respecto a sus objetivos y su costo económico, con un sentido de largo plazo.

La vinculación de los civiles para hacer seguimiento, para evaluar permanentemente la buena marcha de la estrategia y para medir sus

resultados, con base en parámetros técnicos y objetivos, es indispensable. Y es que, nunca antes, a la sociedad se le había planteado realizar un esfuerzo económico de tanta magnitud con el fin de superar el conflicto armado interno, lo cual exige la utilización óptima de los recursos humanos, financieros y físicos y obtener, de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, resultados concretos y rápidos.

IV. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD Y SU IMPACTO SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El impacto del conflicto armado colombiano sobre el comportamiento de la economía nacional se ha estudiado en los últimos años en diferentes entidades y con distintas

²⁷ En el financiamiento de los gastos anteriores no se contempla ningún apoyo internacional. Se entendería, sin embargo, que toda la ayuda externa, provenga de donde provenga, y particularmente la de los Estados Unidos, debería estar vinculada a la estrategia y contribuir al reducir el impacto de la misma sobre el presupuesto de la Nación en el período de 2003 a 2006.

ópticas. En el Departamento Nacional de Planeación, por ejemplo, se ha acumulado un importante acervo de trabajos técnicos en los cuales se explora el costo económico de la violencia y del conflicto armado, se analiza el gasto militar en Colombia y, en general, se ubica en una perspectiva internacional la situación de conflicto armado que experimenta el país.

En uno de estos documentos se concluye que la extensión del conflicto “hace que este sea percibido como un choque permanente sobre la economía, obligando a los agentes a ajustar sus decisiones intertemporales”, por lo cual se produce una pérdida de crecimiento económico “a través de la desviación permanente de la senda de acumulación de capital” que tiene consecuencias en el largo plazo, así la pérdida medida en flujos sea comparativamente baja²⁸. En ese mismo trabajo se caracteriza el conflicto armado colombiano como “excesivamente largo” y “muy intenso”, de tal manera que su impacto sobre la economía no solamente es negativo en el corto plazo sino que se transmite a través de una suma de “pequeños deterioros” que afectan acumulativamente la inversión y el crecimiento de manera significativa y creciente²⁹.

La Contraloría General de la República también ha promovido el estudio de los costos

del conflicto armado para la economía. En particular, un trabajo de mediados de 2002 dedica uno de sus capítulos al análisis exhaustivo de la “defensa y la seguridad para la paz”, en el cual se estiman los costos de los atentados guerrilleros contra la infraestructura energética, vial y aérea del país, y se concluye que el conflicto armado colombiano implicó un costo bruto promedio cercano al 1,34% del PIB en el período 1991-2001³⁰. De acuerdo con este documento, los costos del conflicto fueron relativamente homogéneos entre 1991 y 1994, pero a partir de este último año aumentaron, de tal manera que en 2001 el costo económico del conflicto habría alcanzado el equivalente a 1,91% del PIB reflejando, así, “una mayor presencia de los actores armados en el territorio nacional, un mejoramiento organizacional y una ampliación de la capacidad bélica de los mismos”³¹.

Una preocupación central en la discusión sobre el estado actual de la economía colombiana es la desaceleración del crecimiento. A partir de 1980 se redujo la tasa anual de expansión del PIB, después de registrar un ritmo del 5% en los treinta años anteriores. Esta caída en el crecimiento de la economía estaría asociada con el bajo incremento de la productividad total de los factores más que con insuficiencias en el gasto público destinado a la educación, a la salud y a la infraestructura.

²⁸ Echeverri, Juan Carlos; Salazar, Natalia y Verónica Navas (2000). “¿Nos parecemos al resto del mundo. El conflicto colombiano en el contexto internacional”, *Planeación y Desarrollo*, Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia, Volumen XXXI, Números 3 y 4, julio-diciembre, p. 476.

²⁹ *Ibíd.*, p. 477.

³⁰ Contraloría General de la República, *Colombia, entre la exclusión y el desarrollo – Propuestas para la transición al Estado social de derecho*, Dirección Académica de Luis Jorge Garay Salamanca, capítulo X, Defensa y seguridad para la paz”, julio de 2002.

³¹ *Ibíd.*, p. 322.

De hecho, "el gasto público aumentó continuamente a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, pasando de poco menos de 9% a poco más del 33% del PIB entre 1950 y 2001, sin incluir el servicio de la deuda pública, y, probablemente, la importancia de problemas de eficiencia para convertir el creciente gasto público en mayores niveles de capital humano e infraestructura fue acentuándose durante los últimos veinte años"³².

A. Productividad, narcotráfico y conflicto

¿Por qué ha caído la productividad? Un trabajo reciente de Mauricio Cárdenas Santamaría no solamente confirma que la acumulación de capital físico y humano no es responsable de la reducción del crecimiento sino que atribuye la caída de la productividad al incremento de la criminalidad que tuvo lugar como resultado de la expansión rápida de actividades relacionadas con el tráfico de drogas y la intensificación del conflicto armado en el país. El trabajo argumenta, entonces, que el desplome de la productividad, el aumento del crimen y el reforzamiento de los movimientos insurgentes coinciden en el tiempo y marcan, hacia 1980, el inicio de una nueva etapa en la evo-

lución de la economía colombiana caracterizada por la reducción del crecimiento³³.

Si bien, como lo afirma Miguel Urrutia, la econometría utilizada por Cárdenas es convincente, la hipótesis es de sentido común y puede comprobarse al tener en cuenta ejemplos sencillos: la productividad de la inversión en carreteras es baja por cuanto sólo pueden transitarse de día por problemas de seguridad, una proporción creciente de la población se dedica a servicios de vigilancia privada que no contribuyen a la producción, la inseguridad aleja a los dueños de las fincas, lo cual tiene un impacto negativo sobre la productividad, y, por último, las distorsiones que introducen en la actividad económica impuestos como la extorsión, las vacunas o el secuestro³⁴.

B. Gasto militar y crecimiento

El aumento del gasto en defensa y seguridad debería tener como propósito económico fundamental elevar la productividad y,

con ella, la inversión y el crecimiento de la economía colombiana en su conjunto. De acuerdo con un análisis realizado por técnicos del Banco de la República, la disminución en el grado de intensidad del conflicto armado en el país podría aumentar la tasa de creci-

De acuerdo con un análisis realizado por técnicos del Banco de la República, la disminución en el grado de intensidad del conflicto armado en el país podría aumentar la tasa de crecimiento de la economía en 1,1% anual en el período de 2004 a 2010.

³² Posada, Carlos Esteban, y Wilman Gómez (2002). "Crecimiento económico y gasto público: un modelo para el caso colombiano", Borradores de Economía, No. 218, Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos, p. 7.

³³ Cárdenas Santamaría, Mauricio, "Economic Growth in Colombia: A reversal of "Fortune"?", en Archivos de Economía, Documento No. 179, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos, marzo 18 de 2002.

³⁴ Urrutia Montoya, Miguel, Presentación en el Foro de Portafolio, Mimeo, octubre 17 de 2002.

miento de la economía en 1,1% anual en el período de 2004 a 2010.

Este análisis tuvo como sustento metodológico un estudio del CID de la Universidad de Harvard que estima el efecto de la reducción en la intensidad del conflicto armado en la productividad y la tasa de inversión privada, con base en una muestra de países que experimentaron conflictos de diferente intensidad entre 1960 y 1998³⁵. En este trabajo la intensidad del conflicto se mide por una variable cualitativa que refleja su grado de difusión geográfica y que puede ubicarse entre uno y cinco, correspondiendo esta última escala a un caso como el de Colombia en el cual más del 50% del territorio puede catalogarse como afectado por situación de conflicto.

Para simular el efecto del mayor gasto militar en Colombia se partió del supuesto de que, como consecuencia del mismo, la intensidad del conflicto se reducía un nivel por año a partir de 2004 para llegar a uno en 2007 y mantenerse en esta calificación hasta 2010. En el Cuadro 4 se presenta el resultado de la simulación. Como puede observar-

se, con un incremento del gasto militar que redujera la intensidad del conflicto de acuerdo con el supuesto de difusión territorial, el ritmo promedio anual de crecimiento entre 2004 y 2010 será de 4,6% en lugar de 3,5%, la productividad se elevaría 1,5% anual en vez de 0,6%, la inversión aumentaría al 11,3%

anual en lugar de 8,8% y la tasa de inversión con respecto al PIB alcanzaría un promedio de 17,4% en vez de 16,1%. En el año 2010 la economía podría estar creciendo a un ritmo cercano al 6% anual y la tasa de inversión podría alcanzar el 20%.

En un país sin guerrilla habría necesidad, de todas maneras, de contar con un ejército profesional, bien dotado y, lo más importante, mante-

ner la Policía y las fuerzas de seguridad locales, en todas las poblaciones de la Nación y en el campo. Esto implicará, forzosamente, una recomposición del gasto militar y de policía para hacerlo más eficiente y orientado a satisfacer las verdaderas necesidades del país. La experiencia centroamericana señala que la delincuencia común aumenta una vez concluye el conflicto armado. Una situación similar experimentó Medellín con posterioridad a la muerte de Pablo Escobar y al

Con un incremento del gasto militar que redujera la intensidad del conflicto de acuerdo con el supuesto de difusión territorial, el ritmo promedio anual de crecimiento entre 2004 y 2010 será de 4,6% en lugar de 3,5%, la productividad se elevaría 1,5% anual en vez de 0,6%, la inversión aumentaría al 11,3% anual en lugar de 8,8% y la tasa de inversión con respecto al PIB alcanzaría un promedio de 17,4% en vez de 16,1%.

³⁵ Banco de la República, Departamento de Programación Macroeconómica e Inflación (2002). "El impacto del gasto militar en los escenarios de crecimiento, 2003-2010 - Nota metodológica", octubre. En esta nota se cita un documento de la Universidad de Harvard, Imai Kosuke y J. Weinstein (2000). "Measuring the Economic Impact of Civil War", en CID, Universidad de Harvard, Working Paper, No. 51, junio.

Cuadro 4
Impacto del incremento en el gasto militar (GM)

	Crecimiento del PIB (%)			Crecimiento de la PTF (%)		
	Con GM	Sin GM	Dif.	Con GM	Sin GM	Dif.
2003	2,1	2,1	0,0	0,0	0,0	0,0
2004	3,2	2,9	0,3	0,9	0,6	0,3
2005	3,8	3,1	0,7	1,2	0,7	0,5
2006	4,3	3,3	1,0	1,4	0,7	0,8
2007	4,9	3,4	1,4	1,7	0,7	1,0
2008	5,1	3,6	1,4	1,7	0,7	1,0
2009	5,3	3,8	1,5	1,7	0,7	1,0
2010	5,8	4,3	1,5	1,7	0,7	1,0
2003-2010	4,3	3,3	1,0	1,3	0,6	0,7
2004-2010	4,6	3,5	1,1	1,5	0,6	0,8

	Crecimiento de la inversión (%)			Tasa de inversión (% PIB)		
	Con GM	Sin GM	Dif.	Con GM	Sin GM	Dif.
2003	(9,1)	(9,1)	0,0	13,0	13,0	0,0
2004	12,6	9,1	3,5	14,2	13,8	0,4
2005	12,5	9,0	3,5	15,4	14,6	0,8
2006	12,4	8,8	3,5	16,6	15,4	1,2
2007	12,4	8,7	3,6	17,7	16,1	1,6
2008	9,7	8,7	1,0	18,5	16,9	1,6
2009	9,7	8,6	1,1	19,3	17,7	1,6
2010	10,1	9,0	1,2	20,1	18,5	1,6
2003-2010	8,8	6,6	2,2	16,9	15,8	1,1
2004-2010	11,3	8,8	2,5	17,4	16,1	1,3

Fuente: Banco de la República, cálculos Departamento de Programación Macroeconómica e Inflación.

desmantelamiento del "cartel". Quiérase o no, entonces, parte del incremento en el gasto en seguridad nacional -Fuerzas Militares y Policía- va a ser permanente; como habrá también necesidad de elevar el gasto de justicia (y, mejorar obviamente, su calidad) y, particularmente, en cárceles, porque se trata, en esto es bueno insistir, de establecer el imperio de la ley en todo el país.

No todo el gasto adicional requerido, entonces, tendría finalidad militar. Si se espera una

intensificación del conflicto armado que, en buena medida es una pugna por el territorio, habrá que orientar recursos a la atención de la población desplazada, al bienestar presente y futuro de los heridos en combate que queden discapacitados, a la reconstrucción de la infraestructura destruida (a los puentes, a los acueductos y a las vías, por ejemplo), a la colonización de los territorios liberados, y a la reinserción productiva a la sociedad de aproximadamente 20.000 guerrilleros. Por último, y muy importante, ha-

brá que preocuparse por la construcción y la reconstrucción institucional. El Estado legítimo tiene que hacer presencia en campos y ciudades. Esta presencia no es exclusivamente militar; comprende, también, el resto de elementos necesarios para asegurar que imperen la ley y la justicia.

V. LA FINANCIACIÓN DE LA ESTRATEGIA Y SUS IMPLICACIONES ECONÓMICAS

La historia enseña que el éxito de una guerra depende de dos elementos cruciales: obtener recursos rápidamente, al mínimo costo económico posible, y, simultáneamente, mantener la estabilidad macroeconómica. En otras palabras, las guerras tienen un costo que no puede financiarse acudiendo al expediente fácil de la inflación y de los desequilibrios económicos. El economista e historiador inglés Niall Ferguson sostiene que la movilización militar no es suficiente para ganar una guerra y que es necesario tener en cuenta “la sofisticación financiera del Estado: su habilidad para extraer recursos de los contribuyentes y para obtener préstamos de los inversionistas. Hay que lograr un equilibrio certero entre los diferentes sectores de la economía para maximizar los recursos para la guerra, sin afectar el bienestar económico de la población”³⁶.

Las guerras tienen un costo que no puede financiarse acudiendo al expediente fácil de la inflación y de los desequilibrios económicos.

En el caso del conflicto colombiano este concepto es fundamental. Uno de los objetivos del enemigo es, precisamente, golpear y desestabilizar una economía, ya de por sí afectada por el problema de inseguridad. Alfredo Rangel lo anota con claridad: el propósito del sabotaje contra la infraestructura “será provocar una situación calamitosa: una parálisis económica, que haga estallar un gran descontento social y produzca una grave crisis política”³⁷. Lo peor que podría añadirse a esa eventualidad calamitosa sería una inflación rampante, con una agudización del hambre y de la miseria en el país.

Una situación de esa naturaleza podría llevar al derrumbe de la democracia en Colombia y a un régimen dictatorial. No hay que olvidar que la inflación y la hiperinflación de Alemania en los años de la Primera Guerra Mundial, y en los que la siguieron, dieron origen a la Alemania nazi en los años treinta y a la Segunda Guerra Mundial. La historia y el análisis de la financiación de las guerras son buenos consejeros para el manejo de una situación como la que enfrenta el país.

En último término, mantener la estabilidad macroeconómica tiene un beneficio adicional, que resulta crítico para el éxito en la lucha contra la guerrilla: el compromiso de los dirigentes políticos y de los grupos privados de interés en una verdadera y fuerte recomposición del gasto público y el de la pobla-

³⁶ Ferguson, Niall (2001). *The Cash Nexus*, Basic Books, p. 420.

³⁷ Rangel, Alfredo, “La guerra económica”, *op. cit.*

ción entera con el pago de impuestos dirigidos a satisfacer las necesidades militares.

La verdad es que en el momento en el cual la sociedad en su conjunto otorga prioridad a la solución del conflicto armado interno -como lo hizo a lo largo de 2002 y se reflejó en el resultado de la elección presidencial- es imperioso que ella toda efectúe sacrificios y apruebe los recortes del gasto público necesarios, en áreas diferentes a la de "seguridad", en razón de la restricción de recursos financieros y con el fin de evitar la desestabilización de la economía.

El dilema clásico de los libros de texto de economía entre "cañones" y "mantequilla" es real. Hay que aceptar que la solución del conflicto tendría por un tiempo precedencia sobre otros proyectos de gasto público e inversión no relacionados con la estrategia de seguridad, los cuales, forzosamente, deberán posponerse para una fase posterior al conflicto. Es obvio que este comentario se aplica por igual al gasto en el interior de las Fuerzas Armadas y de Policía, que deberá sujetarse a una recomposición sustancial, y al financiamiento del mismo, obtenido con base en recursos provenientes de impuestos, de crédito interno o de la ayuda internacional. Todo el financiamiento debe vincularse estrechamente con la ejecución de la estrategia de seguridad y la atención de las consecuencias a las cuales la misma dé lugar.

En los primeros días de su administración el presidente Uribe Vélez declaró el Estado de

"conmoción interior" previsto en la Constitución Nacional y se decretó el pago, por una sola vez, de un impuesto para preservar la seguridad nacional equivalente al 1,2% del patrimonio de empresas y personas naturales con patrimonios líquidos superiores a \$170 millones. Ambos, la declaratoria de la conmoción interior y el establecimiento del tributo de seguridad fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional. El recaudo del impuesto está destinado a financiar gasto militar presupuestado para el año 2002 -que no se encontraba debidamente financiado- y un aumento del gasto militar y de policía para el año 2003. Los ingresos efectivos por este concepto superaron los \$2,0 billones previstos inicialmente, monto superior al 1% del PIB, lo cual confirmó el compromiso de un grupo pequeño de personas jurídicas y naturales colombianas -aproximadamente 450.000- con la estrategia de recuperación de la seguridad interna en el cual se encuentra empeñado el nuevo Gobierno³⁸.

Que el financiamiento del gasto militar adicional se realice en una parte sustancial con base en impuestos adicionales tiene sentido político y económico. Es a las generaciones del presente a quienes nos toca resolver el problema para beneficio de las futuras.

La restricción financiera se resolvió para 2002, 2003 y 2004 con base en la imposición del gravamen del 1,2% sobre el patrimonio pagadero por una sola vez, el cual, además, generó un recaudo 20% más alto que el previsto. La financiación del incremento

³⁸ De hecho, el recaudo terminará siendo del orden de \$ 2,4 billones cuando el tributo acabe de cancelarse en el primer semestre de 2003.

del gasto en 2005 y 2006 se habría obtenido al aprobarse la reforma tributaria de 2002 por parte del Congreso Nacional al concluir el año. De acuerdo con los cálculos del Ministerio de Hacienda la extensión del impuesto sobre el valor agregado (IVA) para los bienes exentos y no incluidos con una tarifa uniforme del 2,0% debería generar aproximadamente 0,28% del PIB en 2005 y en el año 2006 y el recaudo total de la reforma -que incluye tanto las modificaciones en el IVA como en el impuesto de renta y las normas que se espera adoptar en el frente de control fiscal y combate a la evasión- elevarse a 1,7% del PIB en el primero de estos años y 1,9% del PIB en el segundo (Cuadro 5).

En una situación de desequilibrio de las finanzas públicas -el déficit del Gobierno Central y la deuda pública se han elevado a niveles difíciles de sostener hacia el futuro- la Administración Uribe Vélez se ha visto en la simultánea necesidad de incrementar el gasto en defensa y seguridad y de llevar a cabo un fuerte ajuste fiscal por la vía del aumento de los impuestos y de la reducción del gasto.

En la medida en la cual el ajuste fiscal tenga un carácter permanente y en que, efectivamente, se reforme la estructura del Estado, será más fácil acomodar en el futuro un nuevo y mayor nivel de gasto en defensa y seguridad. Si ello no sucediera se pondría en riesgo el éxito de la ejecución de la estrategia de seguridad, bien por la imposibilidad de mantenerla en el tiempo, bien por la fatiga que generaría entre los colombianos la frecuencia de las contribuciones tributarias "especiales" para financiar los gastos militares y de

policía. Y, lo más grave, se colocaría en peligro la sostenibilidad de la deuda pública colombiana hacia el futuro, con repercusiones negativas tanto en lo internacional como en el bienestar de todos los colombianos.

VI. LAS INSTITUCIONES Y EL COMPROMISO DE LOS COLOMBIANOS: CLAVES PARA EL ÉXITO DE LA ESTRATEGIA

Los desafíos que tenemos por delante los colombianos son claros: se requiere definir correctamente las necesidades del nuevo gasto militar para derrotar la subversión y el terrorismo con el fin de imponer el imperio de la ley en todo el territorio nacional y, al mismo tiempo, diseñar una estrategia financiera que permita financiar ese mayor gasto sin generar la desestabilización de la economía. Las energías de los colombianos en el Estado y en el sector privado deberían volcarse hacia esta tarea.

A. Instituciones para enfrentar con éxito el conflicto

La historia enseña que fueron las exigencias de la financiación de las guerras las que dieron origen a un aparato institucional que combinó cuatro instituciones: el Parlamento, que representa a los contribuyentes y legitima el proceso presupuestal; la burocracia estatal e independiente, que recauda los impuestos; el sistema que en Colombia llamáramos de crédito público, encargado de las emisiones de deuda interna y externa, que permite anticipar los impuestos cuando se necesitaban aumentos súbitos en los gastos

de la guerra y “suavizar” en el tiempo el costo de las guerras, y, finalmente, el banco central, que no solamente administra la colocación de la deuda estatal sino que monopoliza la emisión de la moneda. Este esquema institucional, que surgió de las necesidades de financiamiento de la guerra, resultó definitivo, además, para promover el desarrollo de la economía en su conjunto³⁹.

En Colombia, por fortuna, contamos con los cuatro elementos de ese aparato institucional y ya han comenzado a funcionar para definir el nuevo gasto militar y diseñar la estrategia

de financiación del mismo. La tarea del banco central es soportar la estabilidad macroeconómica. La “desestabilización macroeconómica juega a favor del enemigo”, en palabras de Salomón Kalmanovitz. Precisamente la expansión monetaria sin control durante la Guerra de los Mil Días dio lugar a la hiperinflación de principios del siglo XX en el país. Evento que, por fortuna, dejó en la memoria colectiva el temor a la inflación desbordada. La experiencia peruana de finales de los años ochenta demuestra también el efecto desmoralizador de la inflación en una situación de lucha contra la guerrilla y el terrorismo.

Cuadro 5
Estimaciones de los principales efectos de recaudos de la reforma tributaria, 2002
(Millones de pesos)

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Normas de control fiscal y combate de la evasión	160.000	250.000	268.350	288.074	308.585	330.556	354.092	379.303
% del PIB	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Modificaciones en rentas	501.332	1.065.974	1.359.900	1.652.531	1.911.019	1.994.207	2.136.195	2.288.292
% del PIB	0,2	0,5	0,5	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6
Modificaciones en IVA	1.281.593	1.320.453	2.629.624	2.953.929	3.249.108	3.550.841	3.803.661	4.074.482
% del PIB	0,6	0,6	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Modificaciones en gravamen a los movimientos financieros	150.000	162.127	174.026	186.818	200.119	214.368	229.631	245.980
% del PIB	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Total recaudo reforma	2.092.925	2.798.554	4.431.900	5.081.352	5.668.831	6.089.972	6.523.578	6.988.057
% del PIB	0,9	1,2	1,7	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

³⁹ Ferguson, Niall, *ibid.*, p. 16.

B. El compromiso de todos los colombianos como factor de éxito

Poner fin al conflicto violento exige el compromiso de todos los colombianos. Sin compromiso de la población, sin distinciones de ninguna índole, no hay triunfo posible. En la coyuntura actual uno de los elementos de ese compromiso es el servicio militar obligatorio y otro llamar a las reservas, con quienes se podría reemplazar a todos los miembros activos de las Fuerzas Militares y de Policía que se dedican a labores administrativas y de soporte. Lo cual no riñe con el proceso actual de ampliar el pie de fuerza con base en soldados voluntarios-profesionales relativamente bien remunerados y, tampoco, con el estímulo a la desertión en las filas de los subversivos y paramilitares con el fin de ampliar los efectivos de la fuerza pública.

Un elemento clave del compromiso de la sociedad es el pago de impuestos que cumple, adicionalmente, con el objetivo de evitar la desestabilización de la economía. La financiación del gasto militar cumpliría, por consiguiente, un doble propósito: obtener recursos sanos y comprometer a los colombianos en el éxito militar.

Un elemento clave del compromiso de la sociedad es el pago de impuestos que cumple, adicionalmente, con el objetivo de evitar la desestabilización de la economía.

El compromiso de los colombianos con la estrategia de seguridad que está poniendo en marcha el presidente Uribe Vélez implica, por último, que el poder civil se considere parte del problema y se involucre en su solución. Porque ocurre que, en Colombia, el problema de la inseguridad fue delegado por la sociedad y por las autoridades civiles en las Fuerzas Militares y nunca, ni las unas ni las otras, participaron en la formulación, ni se comprometieron a fondo con una estrategia de seguridad⁴⁰. Con una

paradoja adicional. En nuestro país, la sociedad, representada en los partidos políticos, habría estado interesada, a lo largo de los años, en mantener unas Fuerzas Militares “débiles”, que no amenazaran el orden constitucional. Es posible que, por esta razón, las Fuerzas Militares hubieran evolucionado de manera distinta en Colombia a como lo hicieron en el resto de los países de América Latina. De esta manera, como lo sugirió recientemente el economista e historiador inglés James Robinson, “unos militares débiles no pueden llevar a cabo golpes de Estado, pero el problema es que tampoco pueden derrotar a la guerrilla, por lo cual hay una especie de escogencia entre tener guerrilla o tener inestabilidad política que se manifieste en golpes de Estado”⁴¹.

⁴⁰ Una excepción muy parcial a esta situación podría haber sido el caso del Estatuto de Seguridad en la Administración Turbay Ayala (1978-1982). Sin embargo, el Estatuto no constituyó una estrategia de defensa y seguridad de mediano y largo plazo.

⁴¹ Entrevista con el profesor James Robinson, www.webpondo.com, edición octubre-diciembre de 2002.

La diferencia con el pasado es que, en la actualidad, en el mandato del presidente Uribe Vélez, por primera vez el “poder civil” entraría a definir, conjuntamente con las Fuerzas Militares, los lineamientos y la gestión de una estrategia de defensa y seguridad, lo cual aseguraría mayores probabilidades de éxito, si se considera que “las guerras nunca las han ganado los militares sino el poder político”⁴².

La integración de poder civil, Fuerzas Militares y opinión pública es otro ingrediente indispensable para lograr un resultado militar exitoso, para adelantar -cuando ello se juzgue oportuno- una negociación con los grupos subversivos que permita su inserción definitiva a la sociedad colombiana y, consecuentemente, para conducir un proceso de transición hacia un país en paz, con un definitivo apoyo de los colombianos⁴³. La organización del Estado y de la sociedad civil para superar el conflicto interno por la vía de la fuerza no excluye, sin embargo, la búsqueda de una solución negociada del mismo. Por el contrario, en la medida en la cual los grupos subversivos sean golpeados y reconozcan

su vulnerabilidad, se eleva la probabilidad de llegar, de nuevo, a la mesa de negociaciones y de que, en esa oportunidad eventual, se alcance un resultado exitoso y duradero.

C. Prioridad y oportunidad

Los países que sufrieron en el pasado los horrores y los rigores de las guerras comprendieron oportunamente que la economía de la guerra y la recuperación del imperio de la ley tenían prioridad. Una vez se superó esa situación, hicieron la transición de la “economía de la guerra” a la “economía del bienestar”.

Hay que aprovechar la oportunidad que abren la lucha contra la subversión, contra los grupos de autodefensa y contra el terrorismo, mediante la ejecución de la estrategia de seguridad democrática, para recuperar el tiempo perdido y el territorio nacional.

Podría afirmarse que en Colombia se fue en contravía de esa trayectoria histórica, intentando construir el así llamado Estado social de derecho, primero, mientras simultáneamente se perdía el control

del territorio y éste se entregaba en manos de la subversión y la delincuencia organizada. En la actualidad, además, el país enfrenta una situación económica delicada y compleja, derivada de la imposibilidad de financiar simultáneamente una “economía de bienestar” y una “economía

⁴² El ex ministro de Defensa de España, Narcis Serra, hizo énfasis en este concepto en su presentación en el seminario de la Fundación Buen Gobierno del primero de noviembre de 2002 cuando afirmó que “ningún ejercicio militar autónomo del poder militar es eficiente”. En un comentario a la versión inicial de este documento, Juan Carlos Pinzón, ex secretario privado del ministro Juan Manuel Santos, también se refirió a la relación entre poder político y Fuerzas Militares y trajo a cuento la frase de que “la guerra no la ganan los militares, la ganan los pueblos”.

⁴³ Sobre este último concepto, véase el libro de Vargas, Alejo (2002). *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano – Antecedentes y perspectivas*, Intermedio Editores, Bogotá.

de guerra". Lo cual explica los esfuerzos gubernamentales por adecuar la primera a las realidades de principios del siglo XXI, a tiempo que se otorga prioridad a la segunda.

Hay que aprovechar la oportunidad que abren la lucha contra la subversión, contra

los grupos de autodefensa y contra el terrorismo, mediante la ejecución de la estrategia de seguridad democrática, para recuperar el tiempo perdido y el territorio nacional. Y para sentar unas nuevas bases para la reconstrucción del país y para asegurar el avance económico y social de los colombianos.