

LA SOSTENIBILIDAD DE LA POLÍTICA DE PAZ PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN COLOMBIA

3

Bernardo Pérez Salazar

Introducción

En Colombia, la búsqueda de la terminación del conflicto armado interno es un mandato preeminente para cualquier gobierno. La Constitución Política otorga a la paz, como derecho y deber, un valor intrínseco. Se trata de un bien común cuya garantía constituye condición elemental para el cumplimiento de los fines esenciales de Estado. Desde noviembre de 2012, el Gobierno Nacional adelanta la negociación de una solución política en medio de las hostilidades armadas: inició formalmente diálogos con representantes de las Fuerzas Armadas Revolucionaras de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), sobre una agenda de seis puntos previamente acordada.

Desde entonces, la opinión pública ha seguido el proceso principalmente a través de declaraciones conjuntas suscritas por los negociadores de ambas partes, incluyendo el contenido general de los acuerdos logrados hasta ahora en tres de los cinco puntos, sobre temas relacionados con a) la política de desarrollo rural, b) las garantías para la participación y la oposición política y c) la solución del problema de las drogas ilícitas. Los contenidos específicos de los acuerdos

pactados aún no se conocen por parte de la opinión pública, y solo se hará una vez se acuerden los seis puntos, bajo el principio de que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”. Está pendiente el capítulo sobre los temas de verdad y la reparación a las víctimas, el proceso de dejación de armas y la implementación, refrendación y verificación de los acuerdos.

Desde un principio, las partes acordaron concluir de manera expedita y en el menor tiempo posible el trabajo sobre los puntos de la agenda, para cumplir con las expectativas de la sociedad sobre un pronto acuerdo. Sin embargo, la opinión pública se expresa ambiguamente en relación con los diálogos actualmente en curso en La Habana. Desde su inicio en 2012, entre 60% y 70% de los encuestados aprueba la decisión del presidente Santos de adelantar negociaciones de paz con la FARC-EP; no obstante, menos de la mitad expresa confianza en que un acuerdo pondrá fin al conflicto armado interno, y apenas la tercera parte considera que la negociación política constituye la forma de solucionar la lucha armada con la guerrilla. Por otra parte, alrededor del 30% de los encuestados continúa respaldando la solución del conflicto armado por medio de la derrota militar.

Este capítulo analiza la evolución de la ejecución de recursos públicos por el sector defensa y seguridad desde 2005 y presenta un estimativo del monto aproximado de ese gasto que se dirige al conflicto armado interno. Asimismo, revisa los resultados obtenidos en la reducción de la capacidad militar de los grupos armados al margen de la ley (GAML) y señala los límites de una política centrada exclusivamente en lograr la derrota militar de estos grupos. Enseguida aborda las condiciones de sostenibilidad del gasto público del sector defensa y seguridad en el mediano plazo, a la luz de la regla fiscal establecida por la Ley 1473 de 2011¹⁰³, y los efectos sobre la estabilidad macroeconómica y competitividad del país de sostener el ritmo de crecimiento de este gasto observado a partir de 2005. Concluye con unas consideraciones acerca de la política de paz en curso en Colombia.

.....
103 Congreso de la República, Ley 1473 de 2011, por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 48.121 de 5 de julio de 2011.

La política de consolidación de paz y la reducción de la capacidad militar de los grupos armados al margen de la ley (GAML)

Este apartado presenta el análisis de los recursos públicos dirigidos al conflicto armado interno, así como de los resultados obtenidos en la reducción de la capacidad militar de los GAML. A renglón seguido ofrece un estimativo de la proporción del gasto ejecutado por el sector defensa y seguridad que se destina al conflicto armado interno y sopesa los resultados obtenidos en la reducción de la capacidad militar de los GAML en el periodo 2005-2013.

El gasto público del sector defensa y seguridad, 2005-2013

La ejecución presupuestal de las entidades que conforman el sector defensa y seguridad se agrupa en tres subsectores¹⁰⁴, a saber:

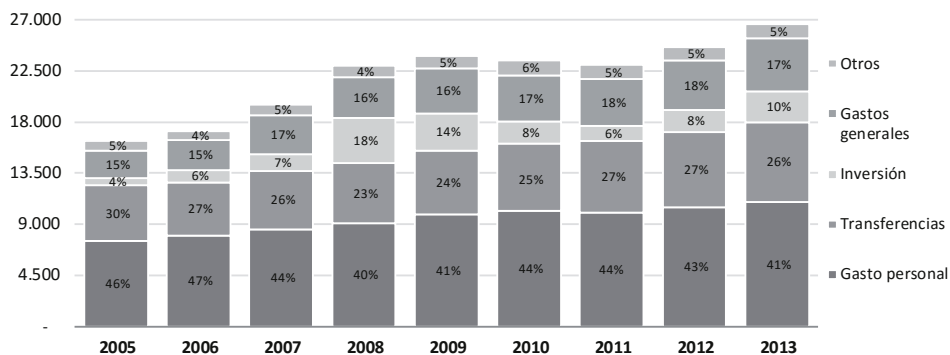
- *Subsector defensa.* Comprende al Ministerio de Defensa Nacional (líder subsectorial), la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, el Instituto de Casas Fiscales del Ejército, la Defensa Civil Colombiana, el Club Militar de Oficiales, el Hospital Militar, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.
- *Subsector Policía Nacional.* La Policía Nacional es el líder subsectorial. Comprende además a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional y el Fondo Rotatorio de la Policía.
- *Subsector de inteligencia.* Estaba conformado por el extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), que a partir de 2012 comprende la Dirección Nacional de Inteligencia (líder subsectorial) y el Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad.

Como se observa en la figura 1, en pesos constantes de 2014, entre 2005 y 2013, el sector defensa y seguridad ejecutó anualmente un gasto promedio del orden de \$21,9 billones de pesos, con un incremento neto en el monto de gasto anual de más de \$10 billones durante este lapso: pasó de \$16,3 en 2005 a \$26,6

104 Un análisis desagregado del gasto por subsectores de defensa y seguridad se presenta en el anexo 1.

billones en 2013.¹⁰⁵ En este último año, el gasto del sector representó el 3,5% del producto interno bruto (PIB) en pesos corrientes.

Figura 1. Destinación de gasto ejecutado en el periodo 2005-2013 por el sector defensa y seguridad*



* Datos en miles de millones de pesos constantes 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF I y II), serie anual (información suministrada después del cierre de la vigencia).

El crecimiento en el gasto ejecutado por el sector se observa principalmente en dotación y equipamiento básico del personal, así como en la materialización de ambiciosos planes de inversión para la adquisición y modernización de equipos. El gasto en personal, que incluye sueldos, primas técnicas, horas extras, indemnizaciones por vacaciones y contribuciones inherentes a la nómina, entre otros rubros, creció de manera más moderada.¹⁰⁶ Así, entre 2005 y 2008, el monto

¹⁰⁵ El mayor incremento anual en el gasto ejecutado por el sector defensa y seguridad se registró entre 2007 y 2008, que representó un crecimiento del orden del 16% en pesos constantes de 2014. El nivel de gasto del sector se mantuvo estable alrededor de \$23 billones de allí en adelante y hasta 2011; a partir de entonces, entre 2012 y 2013, la ejecución del sector nuevamente creció a una tasa anual entre 7% y 8%, hasta llegar en 2013 a un nivel del orden de \$27 billones en pesos constantes de 2014.

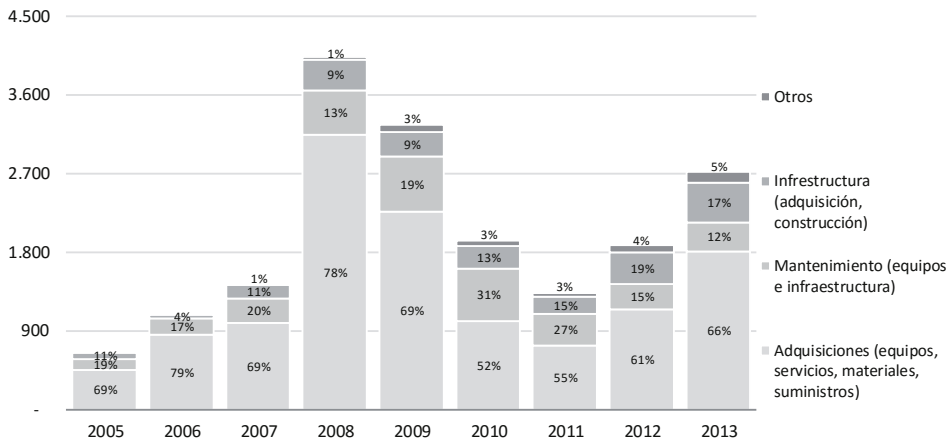
¹⁰⁶ A manera de antecedente, conviene señalar que el mayor crecimiento en personal de la Fuerza Pública tuvo lugar durante la primera administración de Uribe (2002-2006), periodo en el cual se registró un incremento en cerca de 93.500 efectivos en las Fuerzas Militares (69%) y la Policía Nacional (31%), que llegaron a sumar un total de 405.000 al final de este periodo de gobierno. Luego, en la segunda administración (2006-2010), el personal continuó creciendo con la incorporación de aproximadamente 30.000 nuevos efectivos, esta vez distribuidos en partes iguales entre Fuerzas Militares y Policía Nacional. Véase al respecto: Departamento Nacional de Planeación, Gasto en Defensa y Seguridad 1998-2013: evolución y reflexiones en torno a su sostenibilidad, en Boletín de Seguimiento de Consolidación de la Paz, núm. 9, 2014.

•La sostenibilidad de la política de paz para la terminación del conflicto armado•

anual ejecutado registró un incremento neto de \$1,6 billones de pesos constantes de 2014, pasando de \$7,5 en 2005 a \$9,1 billones en 2008. Entre 2009 y 2013, la Fuerza Pública mantuvo estable la cantidad de personal a su servicio en un nivel del orden de 435.000 efectivos. En 2013, la ejecución del gasto en ese rubro ascendió a cerca de \$11 billones (\$ constantes de 2014), lo que representa un incremento real del orden de 46% entre 2005 y 2013.

El ritmo de crecimiento en el gasto en personal durante el periodo se refleja de manera diferenciada en los otros dos componentes principales del gasto de funcionamiento del sector defensa y seguridad, a saber: las transferencias y los gastos generales. El gasto con mayor crecimiento real durante el periodo corresponde a inversión, la cual se multiplicó por cinco entre 2005 y 2008, año en el cual se realizó la mayor ejecución del periodo gracias a los recursos extraordinarios recibidos provenientes del impuesto al patrimonio por \$8,2 billones (en pesos corrientes de 2007). En ese lapso, la inversión del sector se acrecentó de \$0,75 a \$4,0 billones en pesos constantes de 2014. El esfuerzo continuó en 2009, cuando se ejecutaron \$3,3 billones adicionales. Desde entonces, la ejecución anual del componente de inversión del sector ha oscilado entre \$1,3 y \$2,7 billones en pesos constantes de 2014.

Figura 2. Destinación de gastos de inversión, periodo 2005-2013, en el sector defensa y seguridad*



* Datos en miles de millones de pesos constantes 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF I y II), serie anual (información suministrada después del cierre de la vigencia).

Como se observa en la figura 2, entre 2005 y 2013, las adquisiciones de equipos mantienen la participación principal en el rubro de inversiones. Después de la inversión financiada en 2008 y 2009 con el impuesto extraordinario al patrimonio, la ejecución anual de este rubro permanece entre \$0,7 y \$1,8 billones; esta última cifra corresponde al monto ejecutado en 2013 en pesos constantes de 2014. También es importante destacar la importancia que cobra durante el periodo el rubro destinado a la adquisición y construcción de la infraestructura, cuya ejecución anual se multiplicó por cinco: pasó de \$0,075 en 2005 a \$0,460 billones en 2013.

El gasto del sector defensa y seguridad dirigido al conflicto armado interno

La anterior revisión de la ejecución de recursos públicos por parte del sector defensa y seguridad desde 2005 en adelante refleja el alcance de la consolidación lograda por la Fuerza Pública en ese lapso. Sin embargo, es necesario subrayar que el gasto público en defensa y seguridad que Colombia ejecutó durante los últimos años no solo se destina al combate en el marco del conflicto armado interno; también tiene entre sus objetivos mantener a par la capacidad estratégica del país con la de su contexto regional, al igual que responder a los desafíos que representan algunos actores no estatales, en particular aquellas organizaciones multictiminales con alcance transnacional, que hoy controlan portafolios combinados de narcotráfico, contrabando, contratos y concesiones de construcción de obras públicas, tráfico de personas y de mercancías falsificadas, lavado de activos, entre otros.

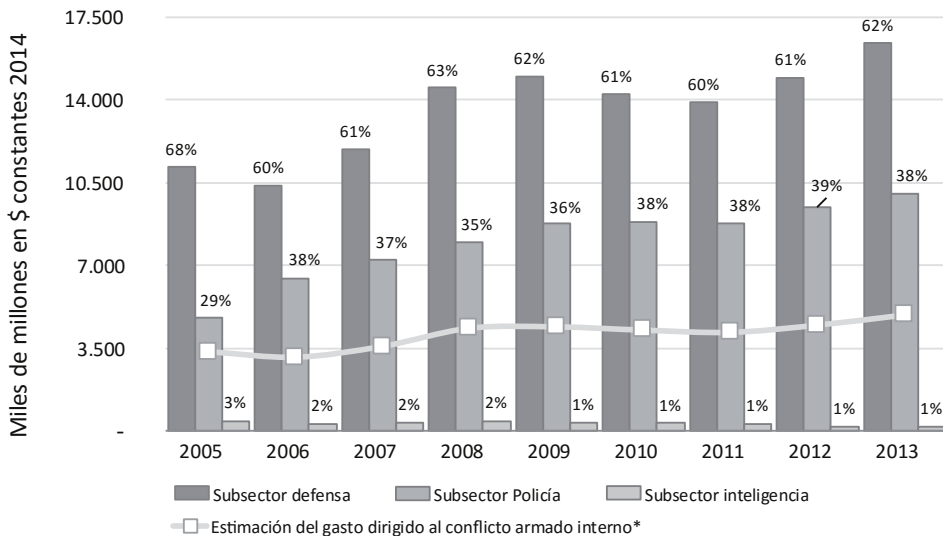
Por consiguiente, los criterios para separar el gasto que el sector defensa y seguridad destina para atender el conflicto armado interno en Colombia no son nítidos, por cuanto no es posible diferenciar las capacidades funcionales que se utilizan para contrarrestar los GAML de aquellas que se destinan a neutralizar agentes de las demás amenazas difusas enumeradas atrás. Por ello, para disponer un orden de magnitud de la fracción del gasto del sector defensa y seguridad demandado por las Fuerzas Militares para controlar y neutralizar las acciones del GAML durante el periodo 2005-2013, resulta práctico acoger la hipótesis

•La sostenibilidad de la política de paz para la terminación del conflicto armado•

propuesta por Isaza y Campos¹⁰⁷, según la cual este gasto es del orden del 30% del monto ejecutado anualmente por el subsector defensa.

Con base en las cifras disponibles para el periodo, se constata que el promedio de la ejecución anual del subsector defensa entre 2005 y 2013 fue del orden de \$13,6 billones en pesos constantes de 2014, y su participación en el total del gasto del sector defensa y seguridad fue en promedio 61% en ese lapso. Sobre esta base, y utilizando la referida hipótesis, se estima que el monto anual del gasto dirigido al conflicto armado durante el periodo pasó de \$3,2 a \$4,2 billones (\$ constantes de 2014) entre 2005 y 2013, lo que representa un incremento neto real del orden de \$1,0 billón durante el periodo, como se observa en la figura 3.

Figura 3. Gasto ejecutado desagregado por sector y estimación de gasto dirigido al conflicto armado interno en el sector defensa y seguridad*



* Datos en miles de millones de pesos constantes 2014. La estimación del gasto dirigido al conflicto armado interno se calcula siguiendo la hipótesis de Isaza y Campos¹⁰⁸, según la cual este representa el 30% del gasto militar, que para este ejercicio se asimila a esa proporción del gasto del subsector de defensa.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF I y II), serie anual (información suministrada después del cierre de la vigencia).

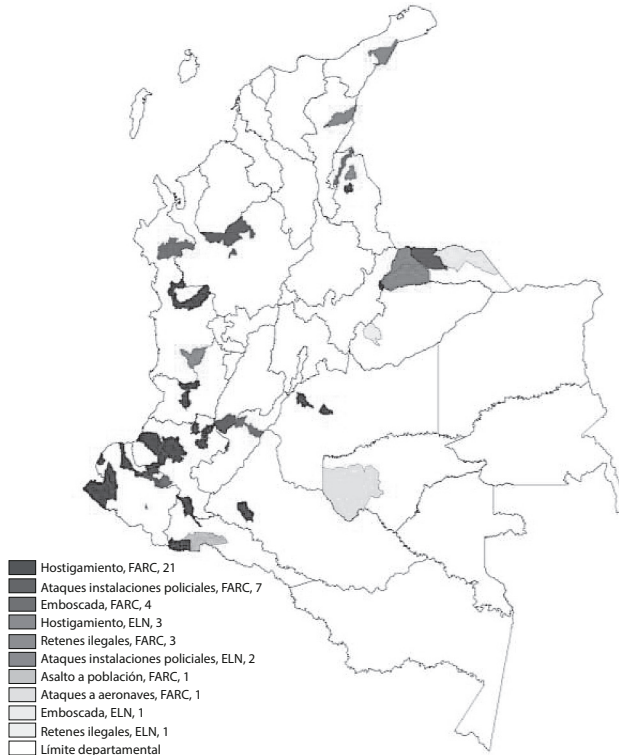
107 José Fernando Isaza y Diógenes Campos, Algunas consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto en Colombia, en Análisis Político, vol. 22, núm. 65, 2009, p. 8.

108 Ibid.

La reducción de la capacidad militar de los GAML

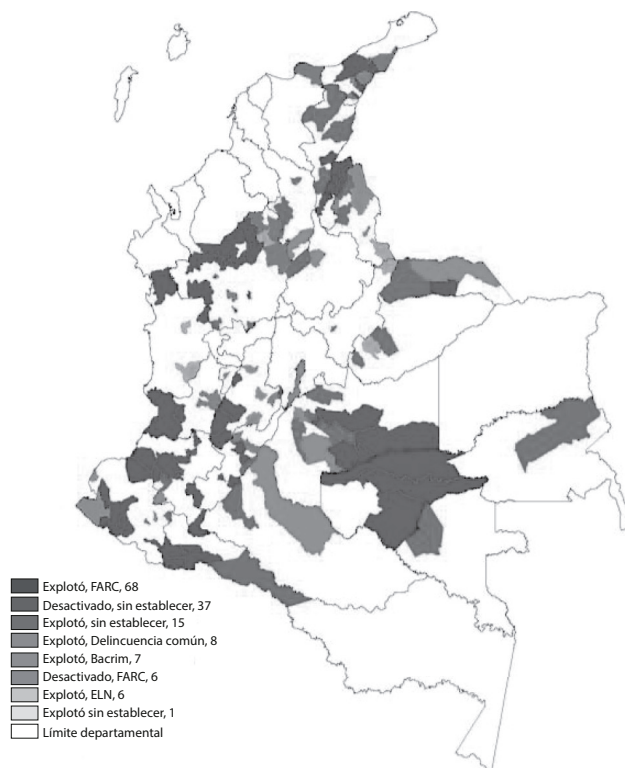
En Colombia, el área territorial y la población afectada por los GAML y, en particular, por la FARC-EP se ha reducido de manera visible durante la última década por la acción de la Fuerza Pública. Los ataques guerrilleros contra bases militares, las tomas de cientos de cabeceras municipales, así como los retenes ilegales en las principales carreteras nacionales del país (las denominadas *pescas milagrosas*, es decir, secuestros masivos con fines extorsivos) prácticamente desaparecieron del repertorio de acciones de los GAML; en su reemplazo, sus acciones hoy se reducen a realizar actos de terrorismo contra infraestructura, acciones de hostigamiento, algunos retenes ilegales y eventuales ataques a estaciones de policía en zonas periféricas de departamentos como Arauca, Antioquia, Cauca, Meta, Nariño y Norte de Santander, como se observa en las figuras 4 y 5.

Figura 4. Localización de acciones subversivas realizadas por GAML entre enero y junio de 2013



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Gasto en Defensa y Seguridad..., *op. cit.*, pp. 7-8.

Figura 5. Localización de actos de terrorismo realizados por GAML entre enero y junio 2013



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Gasto en Defensa y Seguridad..., *op. cit.*, pp. 7-8.

Este cambio de repertorio en su accionar se debe principalmente a una importante reducción de su capacidad militar, como resultado de la operación de unidades militares complejas dotadas de equipos especializados en judicialización, consolidación y desmovilización, como son las brigadas móviles y las fuerzas de tarea conjunta. Mediante este último mecanismo, los comandantes divisionales de las diferentes fuerzas lideran acciones integradas, coordinadas e intergeneracionales que han permitido dismantelar estructuras armadas, áreas base y redes de apoyo de los GAML en gran parte del territorio nacional.

Se estima que en los 132 municipios donde actualmente se concentran las acciones registradas por estos grupos, ocurren el 80% de estas; en su mayoría, estos

municipios son predominantemente rurales y en su conjunto albergan alrededor del 5% de la población colombiana.¹⁰⁹

Aun así, los duros golpes propinados por las Fuerzas Militares a los GAML en los últimos años no han alcanzado el propósito definitivo de desestabilizar sus cadenas de mando y comunicaciones internas, ni interrumpir de manera permanente sus líneas de apoyo logístico. Ante su debilitamiento militar, los GAML han ajustado sus tácticas, que en la actualidad son de naturaleza predominantemente defensivas y de distracción; se trata de acciones que exigen un bajo esfuerzo militar —como hostigamientos, retenes ilegales, ataques a estaciones de policía y actos de terrorismo contra infraestructura—, pero que resultan altamente eficaces para ganar tiempo, distraer el esfuerzo principal de las Fuerzas Militares y disminuir el impulso de las tropas sobre sus áreas base.¹¹⁰

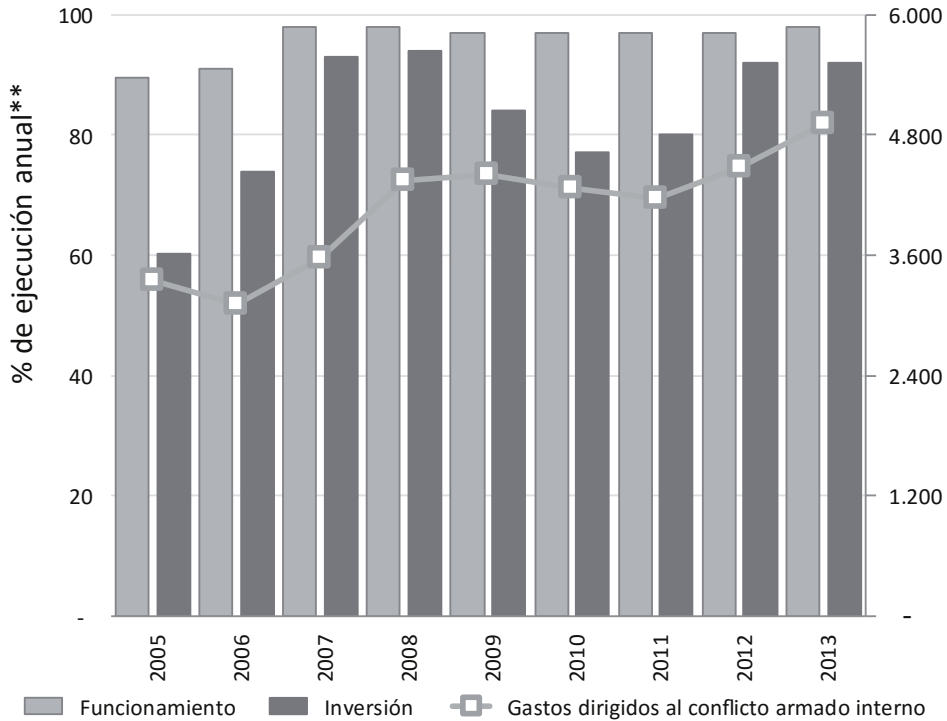
Aparte de los daños que esta respuesta de los GAML causa para la población civil y las actividades económicas asentadas en estos territorios, esta situación se traduce en una disminución de la eficiencia de las acciones que realizan las Fuerzas Militares, a pesar de los crecientes recursos públicos destinados para debilitar la capacidad militar de esos grupos hasta alcanzar su derrota. No hay indicio de que esta pérdida de eficiencia se deba a factores de índole administrativa u operacional, como lo serían fallas en la planificación o en el control operacional de los planes y las operaciones militares. En la figura 6 se observa que, con excepciones puntuales, durante todo el periodo el nivel de ejecución presupuestal del gasto del subsector defensa se mantiene en niveles superiores. En la figura 7, por su parte, las variables que reflejan el compromiso del esfuerzo realizado por las Fuerzas Militares indican que, aun con el manejo competente de las operaciones —que asegura diligencia en el control de las muertes en servicio y de víctimas de minas antipersonales—, la tropa no cesa de sostener la confrontación y exponerse a heridas en actos del servicio.

109 República de Colombia, *Las FARC: acorraladas y a la defensiva*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2013, p. 6.

110 *Ibid.*, pp. 10-11.

•La sostenibilidad de la política de paz para la terminación del conflicto armado.

Figura 6. Gasto público dirigido al conflicto y nivel de ejecución del subsector defensa desagregado por funcionamiento e inversión, 2005-2013*



*Datos en miles de millones de pesos constantes 2014. La estimación del gasto dirigido al conflicto armado interno se calcula siguiendo la hipótesis de Isaza y Campos¹¹¹, según la cual este representa el 30% del gasto militar, que para este ejercicio se asimila a esa proporción del gasto del subsector de defensa. **La ejecución anual se calcula tomando los montos de obligaciones sobre los montos de apropiación definitiva para cada año del periodo.

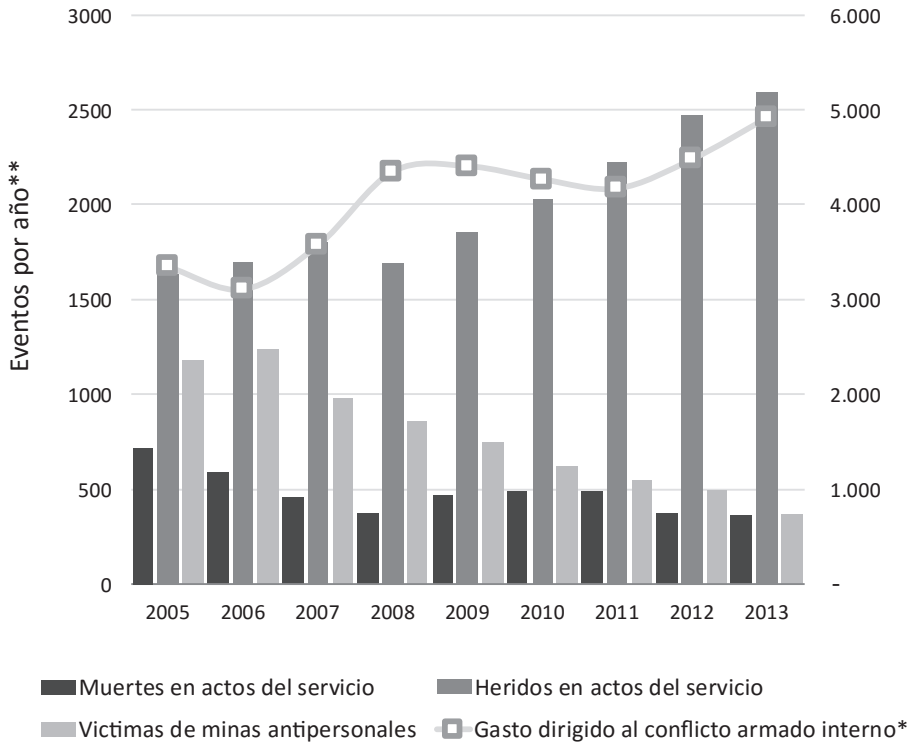
Fuentes: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF I y II), serie anual (información suministrada después del cierre de la vigencia); Comando General de las Fuerzas Militares; Observatorio del Delito de la DIJIN; Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersona.

A pesar de los esfuerzos sostenidos de la tropa y del incremento en la ejecución de recursos, se observan rendimientos decrecientes de la acción de las Fuerzas Militares sobre la capacidad militar de los GAML durante el periodo, que se reflejan en indicadores como las capturas y muertes en combate, al igual que

111 José Fernando Isaza y Diógenes Campos, Algunas consideraciones cuantitativas..., *op cit.*, p. 8.

las desmovilizaciones individuales. Como se aprecia en la figura 8, las capturas de integrantes de GAML en 2010 son menos de la mitad del nivel registrado en 2005, cuando estuvieron por encima de 5000. El indicador presenta un repunte en 2012, cuando alcanza algo más de 3000 capturas, para descender luego a un nivel cercano a 2500 en 2013.

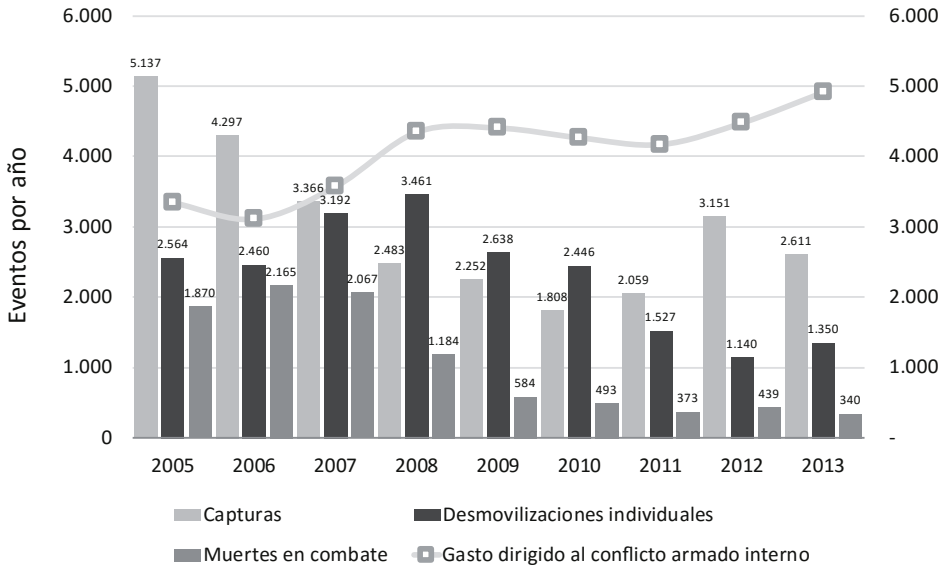
Figura 7. Gasto público dirigido al conflicto y evolución de otras variables relacionadas con la seguridad, 2005-2013*



*Datos en miles de millones de pesos constantes 2014. **La ejecución anual se calcula tomando los montos de obligaciones sobre los montos de apropiación definitiva para cada año del periodo.

Fuentes: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF I y II), serie anual (información suministrada después del cierre de la vigencia); Comando General de las Fuerzas Militares; Observatorio del Delito de la DIJIN; Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersona.

Figura 8. Gasto público dirigido al conflicto y reducción de capacidad militar de los GAML, 2005-2013*



* Datos en miles de millones de pesos constantes 2014.

Fuentes: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF I y II), serie anual (información suministrada después del cierre de la vigencia); Comando General de las Fuerzas Militares; Observatorio del Delito de la DIJIN.

Por su parte, entre 2005 y 2008, las desmovilizaciones individuales de integrantes de GAML se incrementan hasta alcanzar un pico alrededor de 3500; sin embargo, de 2009 hasta 2012 en adelante, también cae hasta un nivel un poco por encima de los 1000 registros. Las desmovilizaciones individuales presentaron un leve repunte en 2013.

Por último, durante el periodo 2005-2007, las muertes en combate de GAML se mantienen alrededor de 2000 episodios anuales. A partir de 2008, estas se redujeron a casi la mitad, y desde entonces no han superado los 600 casos anuales. Es preciso señalar que los años en que se registran los niveles más altos de muertes en combate de integrantes de GAML coinciden con aquellos en los que la Fiscalía General de la Nación investiga los denominados casos de “falsos

positivos”¹¹², que representan un retroceso en vez de un avance en el propósito de terminar el conflicto por esa vía.

En síntesis, el aumento real y sostenido del gasto público del sector defensa y seguridad dirigido al conflicto armado interno en el periodo 2005-2013 no ha sido conducente a la derrota militar de los GAML. Más aún, un incremento continuado en el gasto dirigido a la terminación militar del conflicto armado puede derivar en masivas violaciones a los derechos humanos de sectores sociales vulnerables, como lo ilustra el caso de los “falsos positivos”, lo cual puede agudizar los daños ocasionados a la población civil por el conflicto armado interno y afectar negativamente la legitimidad de las Fuerzas Militares.

El siguiente apartado examina otros indicadores sobre la eficacia de reducir la capacidad militar de los GAML por la vía del incremento de la represión militar.

La política de negociación de la paz en medio de hostilidades armadas

La vigencia de la solución por la vía militar en el imaginario político colombiano

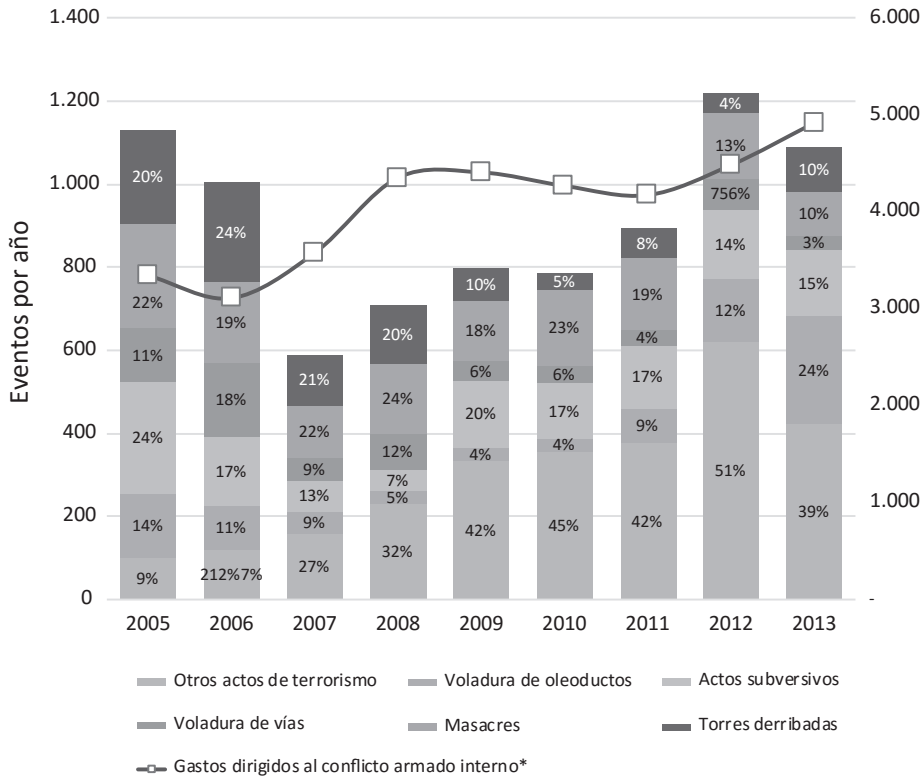
Mientras continúan las hostilidades, el pesimismo sobre la eficacia de la política del Gobierno de negociación con los GAML es comprensible a la luz del comportamiento que reflejan los indicadores de operatividad de estas agrupaciones en el periodo 2005-2013, entre ellos, acciones subversivas —que incluyen hostigamientos, retenes ilegales, ataques a instalaciones de policía y ataques a aeronaves, entre otros— y actos de terrorismo —como la voladura de oleoductos y vías y el derribamiento de torres eléctricas—, tal como se observa en la figura 9.

Como se aprecia en la siguiente figura, entre 2005 y 2007 se registra un descenso en el nivel de operaciones de las GAML, seguido de un incremento sostenido desde 2008 hasta 2012, año en el que se contabilizan más de 1000 operaciones realizadas por esas agrupaciones, en su mayoría actos de terrorismo que resultan eficaces para distraer el esfuerzo principal de las Fuerzas Militares y provocan o mantienen en estado de zozobra o terror en la población.

112 Con este término se refieren casos de asesinato a sangre fría de civiles engañados con ofertas de trabajo lejos de sus lugares de residencia, para luego presentarlos fraudulentamente como combatientes de los GAML supuestamente abatidos en combate. Ver Philip Alston, “Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias”, Organización de las Naciones Unidas - Misión a Colombia”. Nueva York: Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General, 2010.

•La sostenibilidad de la política de paz para la terminación del conflicto armado.

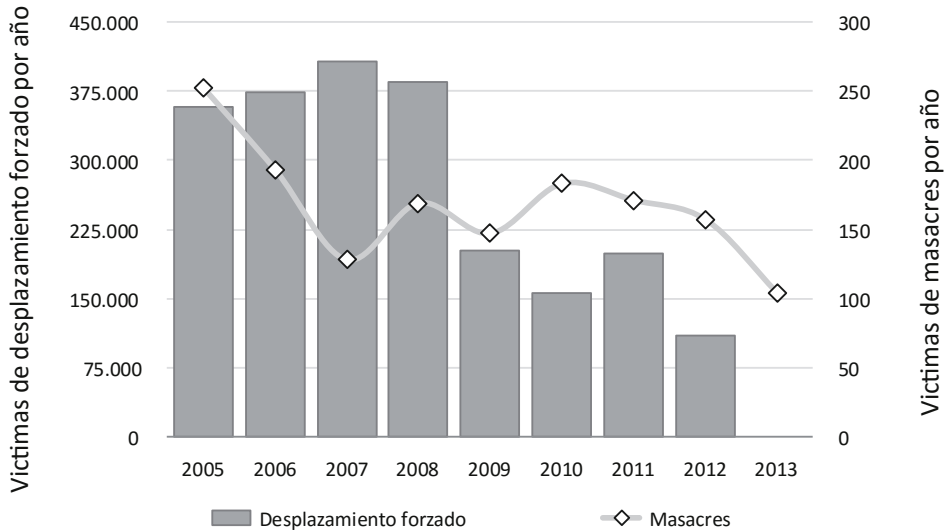
Figura 9. Gastos dirigidos al conflicto armado y operatividad de los GAML, 2005-2013*



* Datos en miles de millones de pesos constantes 2014.

Fuentes: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF I y II), serie anual (información suministrada después del cierre de la vigencia); Comando General de las Fuerzas Militares; Observatorio del Delito de la DIJIN.

Igualmente preocupante es la persistencia del desplazamiento forzado y las masacres. Si bien a partir de 2009 se han reducido de manera sustancial las víctimas de ambas formas de violencia contra la población civil —que alcanzan en los últimos años del periodo niveles por debajo de la mitad de los registrados entre 2005 y 2008, como se observa en la figura 10—, en el país aún perduran niveles intolerables de estas formas violentas de impedir, debilitar o prevenir la capacidad de acción de quienes son definidos como “opositores” por sus victimarios.

Figura 10. Víctimas de desplazamiento forzado y masacres, 2005-2013

Fuente: elaboración propia a partir de Comando General de las Fuerzas Militares, Observatorio del Delito de la DIJIN; Registro Único de Población Desplazada (RUPD) y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Corte: 30 de abril de 2013.

La tendencia observada es que sin haber cejado el esfuerzo del gasto público y la acción militar desde 2005, la aplicación incremental de represión ha sido exitosa en reducir la capacidad militar de los GAML, pero no de su operatividad ni de su capacidad de causar daño. Tanto la eficiencia como la eficacia de continuar por la senda de un aumento incremental de la represión son decrecientes. Además, el riesgo para la vida y el patrimonio de los sectores más vulnerables es creciente, más aun cuando hay abundante evidencia de que la actividad represiva de agentes al servicio del Estado reiteradamente ha sido cómplice de violaciones masivas de derechos humanos, con la convicción de que “quitándole el agua al pez” finalmente se podría refundar la patria.¹¹³

El conflicto armado interno que vive el país desde hace ya casi cinco décadas es, a la vez, consecuencia y causa de las limitaciones del régimen político colombiano para evitar que la violencia sea una forma persistente de expresión política. También es una manifestación de la inoperancia del régimen para modificar las

113 Véase en este sentido: Claudia López (Ed.), *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris y Random House Mondadori, 2010.

•La sostenibilidad de la política de paz para la terminación del conflicto armado.

condiciones que reproducen y transmiten de una generación a la siguiente la pobreza y la exclusión social. Su extensa duración ha llevado a la degradación de todos los actores involucrados, quienes han sido por igual responsables de violaciones masivas de derechos humanos, delitos atroces y crímenes de guerra, entre ellos, las violaciones sexuales, el desplazamiento y despojo forzado de tierras, las masacres y los “falsos positivos”, por solo nombrar algunos.

El marco jurídico e institucional de la política de paz

Por otra parte, desde 2010 el Gobierno Nacional desarrolla un marco jurídico para regular el proceso de negociación de política de la terminación del conflicto armado interno.

La columna vertebral de la estrategia es la Ley 1421 de 2010¹¹⁴, que prorroga la Ley de Orden Público que otorga al Gobierno Nacional instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia, entre otros. Los diálogos actualmente en curso están enmarcados en los parámetros establecidos por esta norma, que faculta al presidente de la República a autorizar a representantes para realizar actos tendientes a propiciar acercamientos y adelantar diálogos previos con los grupos armados ilegales. La norma también establece, entre los fines específicos de los diálogos, el propósito de obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto de los derechos humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los GAML o lograr su sometimiento a la ley.

Asimismo, mediante la aprobación del Acto Legislativo 1 de 2012¹¹⁵, el Gobierno avanzó en la definición de los lineamientos para que, en el marco de un acuerdo de paz, se desarrollen mediante ley estatutaria los instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o extrajudicial que garanticen los deberes estatales de investigación y sanción. Esta disposición transitoria faculta al Estado para dar tratamiento diferenciado tanto a los distintos grupos armados al margen

.....
114 Congreso de la República de Colombia, Ley 1421 de 2010, por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006. *Diario Oficial* 47.930 de 21 de diciembre de 2010.

115 Congreso de la República de Colombia, Acto Legislativo 01 de 2012, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 2012, 31 de julio.

de la ley como a los agentes del Estado que hayan formado parte del conflicto armado interno.

Cabe señalar que el otorgamiento de tratamiento penal especial contemplado en los instrumentos de justicia transicional está sujeto al cumplimiento de condiciones tales como la dejación de las armas, el reconocimiento de responsabilidad, la contribución al esclarecimiento de la verdad y a la reparación integral de las víctimas, la liberación de los secuestrados y la desvinculación de los menores de edad reclutados ilícitamente que se encuentren en poder de los grupos armados al margen de la ley.

La nueva norma dispone que los instrumentos de justicia transicional se aplicarán exclusivamente a integrantes de grupos armados al margen de la ley que hayan participado en las hostilidades, que se desmovilicen colectivamente en el marco de un acuerdo de paz o que se desmovilicen de manera individual de conformidad con los procedimientos establecidos y con la autorización del Gobierno Nacional. Expresamente se prohíbe la aplicación de estos instrumentos a grupos armados al margen de la ley que no hayan sido parte en el conflicto armado interno o a cualquier miembro de un grupo armado que, aunque se haya desmovilizado, siga delinquirando.

La referida ley estatutaria determinará los criterios de selección que orientarán los esfuerzos en la investigación penal para establecer los máximos responsables de todos los delitos con connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática. También establecerá los casos, los requisitos y las condiciones en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena, así como los casos en los que proceda la aplicación de sanciones extrajudiciales, penas alternativas o modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena.

Asimismo, la ley estatutaria regulará cuáles delitos serán considerados conexos al delito político para efectos de la posibilidad de participar en política. No podrán ser considerados conexos al delito político los delitos con connotación de crímenes de lesa humanidad y genocidio cometidos de manera sistemática; en consecuencia, no podrán participar en política ni ser elegidos quienes hayan sido condenados y seleccionados por estos delitos.¹¹⁶

116 Congreso de la República de Colombia, Acto Legislativo 1 de 2012, *op. cit.*

•La sostenibilidad de la política de paz para la terminación del conflicto armado.

Adicionalmente contempla la aplicación de mecanismos de carácter extrajudicial para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas, para lo cual señala la creación de una Comisión de la Verdad, cuyo mandato podrá incluir la formulación de recomendaciones para la aplicación de los instrumentos de justicia transicional, incluyendo la aplicación de los criterios de selección. La definición, el objeto, la composición, las atribuciones y las funciones será el objeto de una ley.

A partir de la presentación al Congreso de la República por parte del Gobierno Nacional del primer proyecto de ley que autorice la aplicación de los instrumentos penales establecidos en este acto legislativo, el Congreso tendrá cuatro años para proferir todas las leyes que regulen esta materia.¹¹⁷

Adicionalmente, mediante la Ley 1592 de 2012¹¹⁸, el Gobierno Nacional reguló lo concerniente a la investigación, el procesamiento, la sanción y los beneficios judiciales de las personas vinculadas a grupos armados organizados al margen de la ley, como autores o partícipes de hechos delictivos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia a esos grupos, que hubieren decidido desmovilizarse y contribuir decisivamente a la reconciliación nacional. También aplica criterios de priorización en la investigación y el juzgamiento de esas conductas. La norma rige el proceso de reintegración a la vida civil de las personas que puedan ser favorecidas con indulto y fija el carácter obligatorio del proceso de reintegración.

Por otra parte, en relación con la reparación efectiva de las víctimas, señala que los bienes entregados, ofrecidos o denunciados para su entrega por los postulados deben ser aptos para tal fin; se excluyen aquellos que no puedan ser identificados e individualizados, así como aquellos cuya administración o saneamiento resulte en perjuicio del derecho de las víctimas a la reparación integral. Por consiguiente, prevé que con anterioridad al proceso de recepción del bien para su administración, el Fondo para la Reparación de las Víctimas adelante, de manera conjunta con la Fiscalía General de la Nación y con las demás entidades que posean información relevante, la actualización del alistamiento del bien objeto de administración, que permita establecer sus condiciones físicas, jurídicas, sociales y económicas.

.....
117 *Ibid.*, artículo 3.

118 Congreso de la República de Colombia, Ley 1592 de 2012, por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2003. *Diario Oficial* 48.633 del 3 de diciembre de 2012.

Esta misma disposición también encarga a la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR) el diseño y la implementación de un proceso de reintegración particular y diferenciado para los desmovilizados postulados que sean dejados en libertad, para así facilitar la contribución de estos postulados a la reconciliación nacional, aunque excluye para ellos la financiación de proyectos productivos.

También faculta al Gobierno Nacional para determinar y adoptar las medidas de protección para los postulados a la referida ley que queden en libertad por cumplimiento de la pena alternativa privativa de la libertad o por efecto de sustitución de la medida de aseguramiento, previo estudio del nivel de riesgo. Para los postulados que se encuentren privados de la libertad en establecimientos penitenciarios o carcelarios, le corresponde al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) diseñar y ejecutar un programa especial para la resocialización, que incluirá un componente de atención psicosocial que les permita a los postulados participar de manera efectiva en los procesos penales especiales de justicia y paz.¹¹⁹

Finalmente, para cumplir con el cometido de garantizar atención y reparación integral a víctimas de graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, la Ley 1448 de 2011 establece medidas individuales y colectivas de reparación económica, administrativa y simbólica para su atención, asistencia y reparación integral. También establece medidas jurídicas para restituir a sus verdaderos dueños las tierras despojadas. Así pretende garantizar el goce efectivo de derechos a quienes se acrediten ante el Estado como afectados por el conflicto armado interno. También incluye duros castigos para quienes se hagan pasar como falsas víctimas.

Como marco organizacional, establece la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, cabeza del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para coordinar y ejecutar acciones dirigidas a dar cumplimiento a las disposiciones de la ley. Con respecto a la restitución de tierras, crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT).¹²⁰

119 *Ibíd.*, artículo 66.

120 Congreso de la República de Colombia, Ley de 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 48.096 del 10 de junio de 2011.

La eficacia de la política de negociación de paz en medio de las hostilidades, a la luz de los resultados provisionales de los diálogos

Como se mencionó inicialmente, al momento de escribir el presente capítulo se han logrado acuerdos en tres de los puntos sustantivos de la agenda en el marco del proceso de negociación política entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Desde el principio de que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”, el contenido de los puntos acordados sigue siendo provisional, y hasta ahora no se conocen más que sus formulaciones generales divulgadas a través de informes y comunicados conjuntos de representantes del Gobierno y las FARC-EP.

Aun así, los contenidos de estos acuerdos provisionales permiten vislumbrar los rasgos de la opción de negociación de una “paz positiva” en construcción entre las partes, en la que se esbozan elementos sustantivos de reforma suficientemente atractivos como para que “la guerra cada vez más estorbe las negociaciones”.

Así, por ejemplo, en el punto de la política de desarrollo rural integral, el acuerdo compromete esfuerzos y recursos para promover el uso adecuado de la tierra y la desconcentración de la propiedad rural improductiva. Para ello, el Gobierno Nacional se compromete a poner en marcha la formación y actualización del catastro rural, junto con las entidades territoriales y con la participación efectiva de las comunidades.

Asimismo, se conviene implementar un adecuado sistema de cobro y recaudo del impuesto predial, cuyas tarifas se fijarán en desarrollo del principio constitucional de progresividad: “el que más tiene, más paga”, fundamentado en la equidad y la justicia social. Esta es una muestra del tipo de reformas elementales que el Estado puede impulsar para así fortalecer las finanzas de los municipios y su capacidad de dinamizar la economía campesina como eje principal de la estrategia de producción de alimentos y preservación del medioambiente, así como de generación de ingresos dignos y empleo formal en el sector rural.¹²¹

En el punto de la participación política, el acuerdo destaca la necesidad de fortalecer, concentrar y desplegar la máxima capacidad institucional del Gobierno para prevenir, desarticular y neutralizar toda fuente de violencia contra quienes

.....
121 Mesa de Conversaciones para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, *Primer informe conjunto de la Mesa de Conversaciones*. La Habana, 21 de junio de 2013. Recuperado de <https://goo.gl/u42kFx>

ejercen la política. Esta es una reforma imperativa que permitirá al Estado avanzar en el cumplimiento de su obligación constitucional de garantizar el derecho a la paz. Para ello se contempla la creación de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, que articulará las medidas de seguridad con las medidas de desarrollo y bienestar individuales y colectivas que se consignan en el Acuerdo Final.

De la misma forma, para promover la transparencia de los procesos electorales, el acuerdo compromete esfuerzos para el fortalecimiento de la capacidad de investigación y sanción de delitos y faltas electorales, al igual que la infiltración criminal en la actividad política. Entre los medios para lograrlo, menciona la implementación de medios electrónicos en los procesos electorales y la realización de auditorías técnicas del censo electoral.

En ese marco, con el objetivo de garantizar la representación política de poblaciones de zonas especialmente afectadas por el conflicto armado, el acuerdo acoge además la creación temporal de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un número de representantes a la Cámara de Representantes. También define el compromiso de promover un estatuto de garantías para los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición, al igual que para las actividades ejercidas por organizaciones o movimientos sociales y populares que ejercen formas de oposición.¹²²

Finalmente, en el punto de la solución al problema de las drogas ilícitas, el acuerdo compromete el esfuerzo mancomunado del Gobierno y las FARC-EP para poner en marcha un programa de desminado y limpieza de áreas del territorio nacional afectadas por minas antipersonal y municiones sin explotar, entre ellas, las zonas de cultivos ilícitos. Complementariamente, prioriza la definición de una estrategia específica de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, a través de grupos interinstitucionales para atacar las distintas expresiones de este fenómeno y sus responsables.

.....
122 Mesa de Conversaciones para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, *Segundo Informe conjunto de la Mesa de Conversaciones sobre el punto 2 de la agenda del acuerdo general*. La Habana, 12 de agosto de 2013. Recuperado de <https://goo.gl/dnbqsr>

Por otro lado, refiere la recuperación socioeconómica y ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos mediante un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, en el marco de los planes de desarrollo territorial previstos en el punto sobre la política de desarrollo rural integral. Además acoge la creación de un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas que incluya acciones complementarias de rehabilitación e inserción social, así como la formulación de un nuevo estatuto de prevención y lucha contra las finanzas ilícitas.¹²³

Ninguno de los acuerdos provisionales reseñados hasta aquí garantizan que una vez firmado, refrendado e implementado el Acuerdo Final en Colombia vayan a cesar las masacres ni los desplazamientos forzados, como tampoco los actos de terrorismo ni las acciones subversivas. No obstante, estas propuestas acordadas permiten entrever que efectivamente se está avanzando en la construcción de una opción negociada de “paz positiva”, cuya implantación institucional hará de Colombia un mejor país de lo que es en el presente, y para lo cual la “guerra cada día estorba más”.

Se abre así una ventana de oportunidad para que el país avance en esa dirección, mientras paralelamente se consolidan otras formas de expresión y ejercicio del poder político que le restan espacio a la violencia como alternativa para avanzar en agendas políticas. A la fecha, esa es la eficacia que puede atribuírsele a la política de negociación de paz en medio de las hostilidades para la construcción de una paz estable y duradera.

En el siguiente apartado se analiza la política de paz desde el criterio de la economía, considerando la sostenibilidad de los niveles de gasto público proyectados con destino al sector defensa y seguridad en el mediano plazo, a la luz de los parámetros fijados para garantizar la sostenibilidad de finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica que el país requiere con el fin de atraer la inversión que soportará su crecimiento económico en el largo plazo.

.....
123 Mesa de Conversaciones para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, *Comunicado conjunto núm. 36*. La Habana, mayo 16 de 2014. Recuperado de <http://goo.gl/byBGY34>

La economía de la política de consolidación de paz

Proyecciones del gasto del sector defensa y seguridad

Es previsible que tanto la continuidad de los procesos de modernización a través de nuevas inversiones como el sostenimiento de las capacidades adquiridas y la inversión recurrente del sector de defensa y seguridad extiendan futuras demandas sobre los ingresos fiscales del Gobierno Nacional Central (GNC). El incremento persistente de estos requerimientos puede afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas y las condiciones de equilibrio macroeconómico, cuya preservación es clave para mantener el nivel de inversión requerido por la senda de crecimiento económico trazada para el país.

Como se verá más adelante, en el marco de la política de responsabilidad fiscal acogida mediante la Ley 1473 de 2011, el país se propone la meta de alcanzar un déficit estructural del GNC no mayor al 1% del PIB a partir del 2022. En 2013 ese déficit se calculó en 2,4% del PIB, lo que significa que el esfuerzo durante la próxima década será reducirlo en 1,4% del PIB. Este compromiso busca amarrar el crecimiento del gasto a la evolución de los ingresos estructurales de la economía, a fin de garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuir a la estabilidad macroeconómica del país; es decir, bajo el supuesto de que a precios corrientes el crecimiento del PIB colombiano sea del orden de 7,6% anual a partir de 2016, el crecimiento anual del gasto en defensa y seguridad tendrá que proyectarse dentro de ese techo.

Los requerimientos que superen ese límite afectarán el logro de la referida meta de reducción del déficit estructural del GNC y también obrarán en desmedro del cumplimiento de metas de desarrollo social: mayor equidad en la distribución de la riqueza en el sector rural, mejores oportunidades de ingresos y empleos en el marco de economías legales y formales, acceso universal a educación y salud de calidad, mayor legitimidad institucional a través de un sistema judicial que garantice la reparación y no repetición del daño a las víctimas de la violencia, entre otras.

Responsabilidad fiscal y la proyección de gastos 2014-2024

Son varias las razones que justifican establecer metas y mecanismos de responsabilidad fiscal en el mundo actual. Cuando ocurren crisis que afectan la confianza, la inversión y el crecimiento, disminuye la actividad económica y, por consiguiente, también el recaudo de ingresos fiscales del gobierno. En esas circunstancias, si la deuda pública es alta, el Gobierno debe destinar una parte importante de los ingresos fiscales a su pago, lo que le resta flexibilidad para hacer un manejo fiscal contracíclico dirigido a reactivar la actividad económica.

Los países que logran reducir su deuda pública durante los años de crecimiento económico, disponen de mayor flexibilidad para hacer este tipo de manejos fiscales ante la eventualidad de una desaceleración de sus economías. En Colombia se observa la reducción de la deuda pública a partir del 2004, con lo cual se reduce la vulnerabilidad del país ante una súbita desestabilización de los mercados financieros internacionales, cómo ocurrió en 2008. Por ello, la responsabilidad fiscal constituye un pilar de la estabilidad macroeconómica del país.

Entre los principales instrumentos establecidos dentro de la política de responsabilidad fiscal se encuentran el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). Ambos se ajustan anualmente a partir de proyecciones y supuestos sobre cómo se van a comportar en los siguientes cuatro años los ingresos fiscales del gobierno, sus principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación. De esta manera, el MFMP y MGMP permiten al gobierno proyectar balances estructurales de sus ingresos y gastos, con lo cual se asegura que el gasto estructural no supere el ingreso estructural y, en consecuencia, es posible controlar anualmente la disminución del déficit estructural.¹²⁴

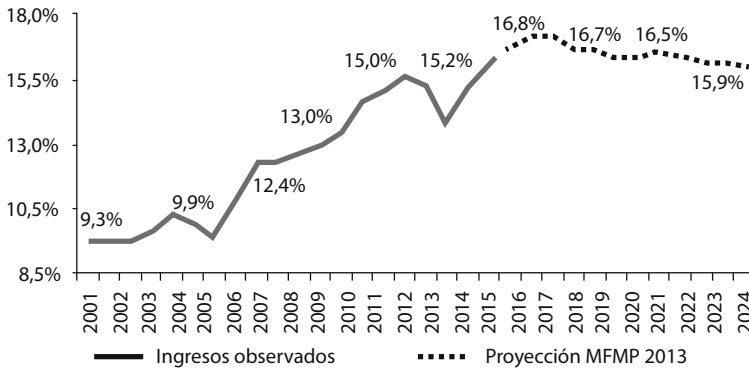
Como se observa en la figura 11, el MFMP presentado en 2013 por el Gobierno Nacional estima que entre 2013 y 2024 el GNC recaudará un ingreso fiscal anual

124 Según la Ley 1473 de 2011, para asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y financiación, conforme a las restricciones del programa financiero del sector público y a la programación financiera para toda la economía que resulte congruente con dicha estabilidad. El ingreso estructural se define como el ingreso total del GNC, una vez ajustado por el efecto del ciclo económico y los efectos extraordinarios de la actividad mineroenergética y otros efectos similares; el gasto estructural es el nivel de gasto consistente con el ingreso estructural; el balance estructural es a la diferencia entre ingreso estructural y gasto estructural del GNC.

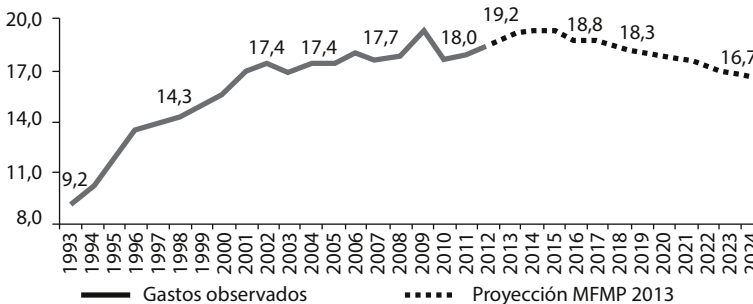
del orden de 16,8% del PIB como promedio; sin embargo, la tendencia de ese ingreso será decreciente, al pasar de 16,8% del PIB en 2013 a 15,9% en 2024. En gran medida, la reducción de estos ingresos se asocia a la senda proyectada de los recursos provenientes de la actividad minero-energética, que afectará tanto a los ingresos tributarios como a los recursos de capital.

Figura 11. Evolución y proyección en el mediano plazo de ingresos fiscales y gastos del Gobierno Nacional Central (GNC) (% del PIB)

Ingreso fiscal 2001-2024



Gasto público 1993-2024



Fuente: Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Marco fiscal de mediano plazo 2013*. Bogotá: DNP/MHCP, 2013, pp. 239-241.

Lo anterior, como consecuencia del decrecimiento proyectado en la producción de petróleo en Colombia a partir del 2019, aunado a una reducción de

•La sostenibilidad de la política de paz para la terminación del conflicto armado•

ingresos asociados a la actividad minera en renglones como carbón, oro y níquel, que pasan de representar 0,2% del PIB en 2013 a 0% en 2024. Así, mientras en 2013 los ingresos tributarios y recursos de capital asociados a estas actividades representaron el 3% del PIB, en 2024 ascenderán apenas a 2,1%, descenso atribuible principalmente a la disminución en el pago del impuesto de renta de empresas en el sector petrolero y la caída de los dividendos de Ecopetrol.¹²⁵

Por su parte, el MGMP del 2013 estima que entre 2013 y 2024 el gasto anual del GNC será de 18,3% del PIB, como promedio; sin embargo, a fin de cumplir con la meta de reducción del déficit estructural a un nivel no mayor del 1% en 2022, durante ese periodo se prevé una disminución del gasto del GNC del orden de 2,4% del PIB: pasaría de 19,1% del PIB en 2013 a 16,7% en 2024. Dicha trayectoria decreciente está determinada principalmente por menores gastos de funcionamiento e inversión, los cuales pasarán de 16,6% del PIB en 2013 a 14,8% en 2024. Asimismo, los intereses de la deuda caerán en 0,6% durante el periodo, al pasar de 2,5% del PIB en 2013 a 1,9% en 2024.¹²⁶

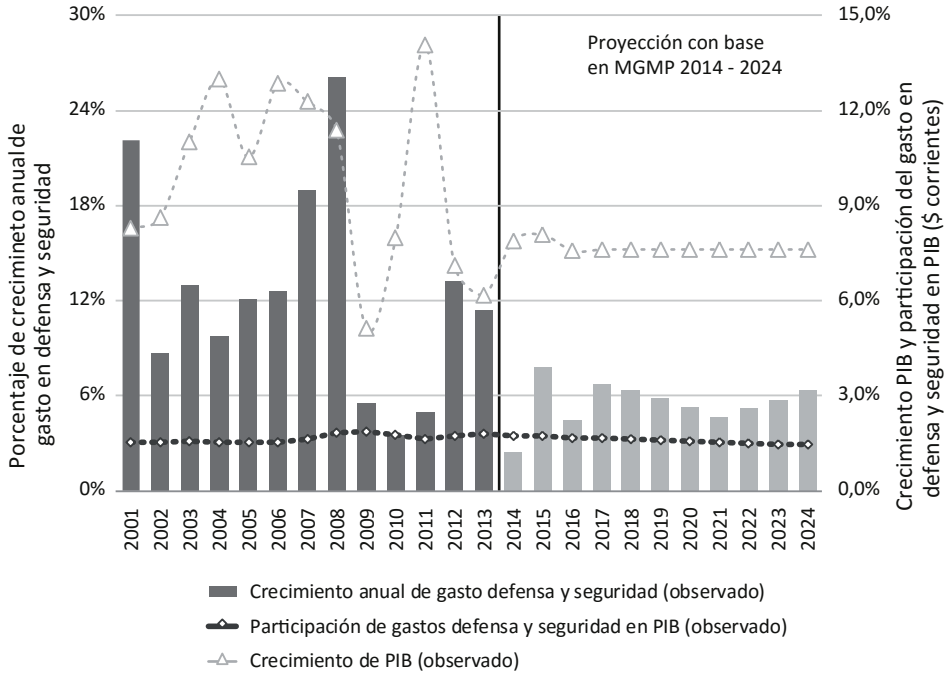
El escenario que se perfila a partir de estas proyecciones de ingresos fiscales y gastos del GNC en el mediano plazo propone un cambio en los parámetros de asignación de los presupuestos de gastos para los distintos sectores del Estado, entre ellos, el de defensa y seguridad. En adelante se prevé que el crecimiento anual en el gasto de este sector será más regular y moderado que en el pasado.

Como se aprecia en la figura 12, entre 2001 y 2013 el crecimiento anual de los recursos ejecutados por el sector defensa y seguridad fue en promedio del 12%, mostrando variaciones importantes por encima de ese promedio en 2001, 2007 y 2008, cuando se alcanzaron tasas de crecimiento del orden de 22%, 19% y 26%, respectivamente; y por debajo de este en 2009, 2010 y 2011, cuando el crecimiento correspondiente fue del orden de 6%, 3% y 5%, respectivamente. Como se señaló, estas variaciones responden a la disponibilidad de partidas presupuestales provenientes de fuentes extraordinarias, tales como el recaudo del impuesto al patrimonio en 2007 y 2008.

.....
125 Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Marco de gasto de mediano plazo 2014-2017* (Documento Conpes 3752). Bogotá: Autor, 2013.

126 *Ibid.*

Figura 12. PIB y gasto de defensa y seguridad: evolución 2001-2013 y proyecciones 2014-2024*



*La proyección a mediano plazo (2014 a 2024) del crecimiento del gasto en defensa y seguridad se extrapola con base en los techos de gasto sectorial establecidos para defensa y policía en el MGMP 2014- 2017, en el documento Conpes 3752, de julio 15 de 2013 (ver anexo 2).

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco de la República.

Asimismo, la figura anterior muestra que el principal efecto de la regla fiscal es la normalización del crecimiento tanto de la economía como del gasto sectorial. En este caso, bajo el supuesto de que el crecimiento del PIB a precios corrientes sea del orden de 7,6% anual a partir de 2016, se proyecta un crecimiento anual del gasto en defensa y seguridad en promedio de 6% en pesos corrientes. Además, como resultado de la reducción de 2,4 puntos del PIB en el gasto del GNC entre 2013 y 2024, es previsible que en ese lapso también el nivel de participación del gasto del sector en el PIB se reduzca por debajo del 3%.¹²⁷

127 Entre 2001 y 2013, la participación del gasto del sector defensa y seguridad como proporción del PIB (en pesos corrientes) se mantuvo en promedio en 3,3%, fluctuando entre 2,7% (2001) y 3,7% (2008). Esto, a pesar de las visibles oscilaciones en el crecimiento anual del PIB en pesos corrientes en ese lapso.

El criterio de economía y la política de paz para la terminación del conflicto armado interno

Como es lógico, la regla fiscal tiene un margen de flexibilidad que permite suspender temporalmente su aplicación en la eventualidad de situaciones extraordinarias que comprometan la estabilidad macroeconómica del país, como sería un conflicto armado internacional, cuando probablemente se requeriría multiplicar por tres o cuatro veces el nivel de gasto anual en defensa y seguridad proyectado aquí. Asimismo, en la eventualidad de una recesión económica, la ley también faculta al Gobierno Nacional para llevar cabo programas de gasto como política contracíclica dentro de determinados parámetros establecidos por la ley.¹²⁸

No obstante, el escenario proyectado en el marco de regla fiscal vigente para el gasto del sector defensa y seguridad indica que no es previsible que en el mediano plazo se vuelvan a dirigir recursos extraordinarios hacia este. De prevalecer los montos de gasto proyectados para el sector dentro de los parámetros de la regla fiscal, se haría imperiosa la terminación del conflicto armado interno a través de una estrategia de construcción de opciones de “paz positiva”, combinada con una presión militar sostenida, pero no creciente. Esto con el fin de permitir que el gasto actualmente dirigido por el sector al conflicto armado interno pueda ser reorientado progresivamente para atender sus demás prioridades de gasto, tales como los planes de modernización del sector, el sostenimiento de las capacidades adquiridas y demás necesidades de inversión recurrente del sector.

Una creciente presión del sector defensa y seguridad sobre los techos de gasto de funcionamiento e inversión fijados por el MGMP puede descarrillar la senda de crecimiento trazada actualmente para la economía en el mediano plazo, alterando la sostenibilidad fiscal del gasto público, exponiendo la economía a un mayor impacto por choques externos y a niveles de inversión por debajo de los necesarios para alcanzar su crecimiento potencial.

Además, ello puede afectar negativamente el gasto sectorial destinado a otras prioridades, en detrimento del beneficio social y económico que representan, entre otras acciones, la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de

.....
128 De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1473 de 2011, el Gobierno podrá hacer manejo fiscal contracíclico cuando se proyecte que, en un año particular, la tasa de crecimiento económico real estará dos puntos porcentuales o más por debajo de la tasa de crecimiento económico real de largo plazo, siempre y cuando se proyecte igualmente una brecha negativa del producto. Este gasto contracíclico no puede ser superior a un 20% de dicha brecha estimada.

la violencia dispuesta por la Ley 1448 de 2011; el cumplimiento de las responsabilidades del Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en relación con la población en situación de desplazamiento forzado; el estímulo a la generación de empleo formal en las pequeñas y medianas empresas por medio de la financiación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y los aportes a salud contemplados en la Ley 1607 de 2012; y el cumplimiento de compromisos a cargo del GNC como las pensiones y las inversiones en transporte, vivienda, comunicaciones y el sector agropecuario (ver anexo 2).

Conclusiones

La paz es un bien común cuya garantía constituye condición elemental para el cumplimiento de los fines esenciales de Estado. Por consiguiente, la búsqueda de la terminación del conflicto armado interno es en Colombia un mandato preeminente para cualquier gobierno. Desde hace más de una década, la política del Estado para la terminación del conflicto armado interno se ha centrado en reducir la capacidad militar de los GAML, con el fin de someterlos mediante la derrota militar. La tendencia observada es que la aplicación incremental de represión ha sido exitosa para reducir la capacidad militar de los GAML, pero no de su operatividad ni de su capacidad de causar daño. Por consiguiente, sin abandonar su obligación de hacer uso de la fuerza legítima para controlar a los violentos, corresponde al Estado cumplir con el imperativo constitucional de garantizar el derecho a la paz por todos los medios a su alcance.

En el entendido de que la paz que no se reduce a la mera ausencia de violencia, es necesario que la política de paz también impulse la construcción de una “paz positiva” que se materialice en reformas dirigidas a atender demandas sociales sentidas, entre ellas, mayor equidad en la distribución de la riqueza en el sector rural, mejores oportunidades de ingresos y empleos en el marco de economías legales y formales, acceso universal a educación y salud de calidad, mayor legitimidad institucional a través de un sistema judicial que garantice la reparación y no repetición del daño a las víctimas de la violencia, entre otras.

Con la materialización de estos cometidos por medio de reformas políticas, sociales e institucionales fruto de la expresión, deliberación y ejercicio del poder

político dentro de marcos de regulación democrática y respeto por los derechos humanos y las libertades civiles, se busca consolidar condiciones para la disminución y el eventual abandono de la violencia política en nuestro país. Procesos como la negociación política de la terminación del conflicto armado en curso entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP demuestran hasta el presente que mediante la política de consolidación de la paz vigente, el Estado avanza en la creación de las condiciones requeridas para el cumplimiento del cometido constitucional de garantizar el derecho a la paz.

Por otra parte, estos propósitos de la política son consistentes con la trayectoria de crecimiento prevista para la economía en el mediano plazo, a la luz de la regla fiscal establecida por la Ley 1473 de 2011. Esta amarra el crecimiento del gasto a la evolución de los ingresos estructurales de la economía, a fin de garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuir a la estabilidad macroeconómica del país.

Un incremento desmedido en el gasto del sector de defensa y seguridad en busca de la paz exclusivamente por la vía de una derrota militar de los GAML obraría en desmedro del cumplimiento de las metas de desarrollo social en materia de educación, salud, inclusión social, reconciliación y pensiones; o, alternativamente, afectaría negativamente la sostenibilidad de las finanzas públicas y comprometería la estabilidad macroeconómica y competitividad del país para atraer la inversión necesaria para alcanzar su crecimiento económico potencial.

Más aún, la terminación del conflicto armado interno por los medios previstos en la política de consolidación de la paz permitirá dirigir progresivamente el gasto que el sector defensa y seguridad actualmente destina al conflicto armado interno hacia la atención de sus demás prioridades, entre ellas, los planes de modernización de sistemas de armamento, comunicaciones, transportes, computacionales y de inteligencia y contrainteligencia, así como el sostenimiento de las capacidades adquiridas y otras necesidades de inversión recurrente. Al respecto, es preciso recalcar que el incremento en el gasto del sector defensa y seguridad registrado en Colombia entre 2005 y 2013, que equivale a un 63% medido en pesos constantes de 2014, es proporcional al observado en el gasto público en

defensa para el conjunto América Latina y el Caribe, que medido en dólares constantes de 2012, incrementó en más de 60% entre 2004 y 2013.¹²⁹

En resumen, la política de consolidación de paz, que combina la presión militar sostenida con una negociación política entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP centrada en construcción de opciones de “paz positiva”, está dando sus frutos hasta el presente. Hoy, la capacidad militar de los GAML se encuentra disminuida, mientras en la mesa de diálogo sus voceros muestran cada vez mayor disposición y compromiso con el propósito de encontrar salidas al conflicto armado interno a través de reformas sociales, políticas e institucionales que harán de Colombia un mejor país en el futuro. En la medida en que el proceso actualmente en curso llegue a su fin, el país podrá disponer de los recursos que ha previsto para alcanzar las metas de desarrollo social fijadas para la siguiente década, y podrá también continuar con la profesionalización y modernización de su Fuerza Pública, tal como lo exigen las realidades del mundo en el siglo XXI.

.....
129 Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (SIPRI), Trends in World Military Expenditure, 2013. Recuperado de http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=476

ANEXO 1: GASTO POR SUBSECTOR EN DEFENSA Y SEGURIDAD, 2005-2013

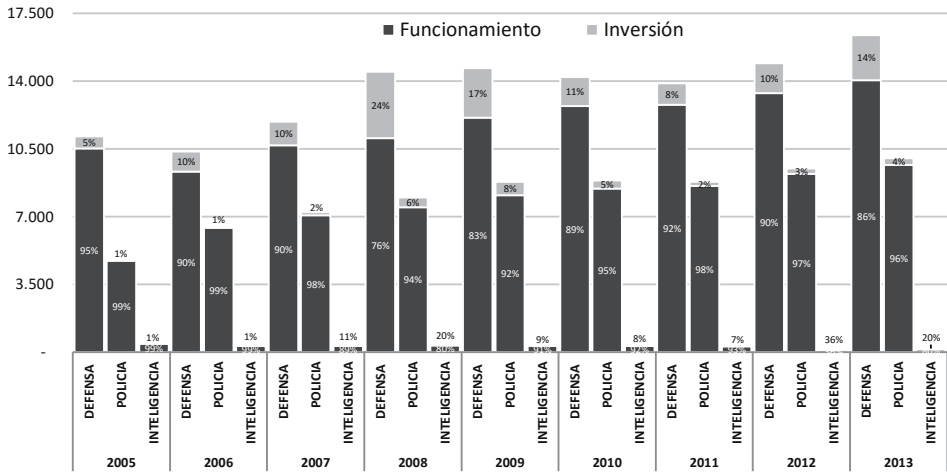
La ejecución presupuestal de las entidades que conforman el sector defensa y seguridad se agrupa en tres subsectores, a saber:

- *Subsector defensa.* Comprende al Ministerio de Defensa Nacional (líder subsectorial), la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, el Instituto de Casas Fiscales del Ejército, la Defensa Civil Colombiana, el Club Militar de Oficiales, el Hospital Militar, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.
- *Subsector Policía Nacional.* La Policía Nacional es el líder subsectorial. Comprende además a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional y el Fondo Rotatorio de la Policía.
- *Subsector de inteligencia.* Estaba conformado por el extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), que a partir de 2012 comprende la Dirección Nacional de Inteligencia (líder subsectorial) y el Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad (ver figura A1).

Como se aprecia en la próxima figura, al considerar la distribución del gasto ejecutado en el periodo 2005-2013, se observa la mayor participación del subsector defensa, tanto en gastos de funcionamiento (que incluyen personal, transferencias, gastos generales y otros) como en inversión. Entre 2005 y 2013, el gasto de este subsector pasó de \$11,1 a \$16,4 billones de pesos constantes de 2014,

lo que representa un incremento neto en el gasto anual durante transcurso del periodo del orden de \$5,2 billones.

Figura A1. Distribución de la ejecución de gasto por subsectores, 2005-2013, del Sector defensa y seguridad (en miles de millones de \$ constantes de 2014)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF I y II), serie anual (información suministrada después del cierre de la vigencia).

También se destaca el contraste en los montos de inversión ejecutados por el subsector defensa en comparación con aquellos realizados por el subsector Policía. Mientras en el primero la ejecución de las inversiones tuvo su pico en 2008 con \$7,5 billones, el pico correspondiente en el subsector Policía fue 2009 con \$0,7 billones. Aun así, se destaca que en el transcurso del periodo los montos ejecutados en este rubro por el subsector Policía tienden a aumentar, pasando de alrededor de \$0,05 billones en 2005 a cerca de \$0,36 billones en 2013 (\$ constantes 2014).

El monto anual de recursos ejecutados por el subsector inteligencia marca con claridad el momento de transformación del antiguo Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la creación del Departamento Administrativo Nacional Dirección Nacional de Inteligencia (DNI).

ANEXO 2: TOTAL DE TECHOS DE GASTO SECTORIAL, 2014-2017

Tabla A2. Funcionamiento e inversión por sectores, 2014-2017
(en miles de millones pesos corrientes)

Sector	2014	2015	2016	2017	15/14	16/15	17/16
Agropecuario	1811	2090	2143	2346	15,4	2,6	9,5
Ambiente y desarrollo sostenible	492	473	486	514	-3,9	2,8	5,7
Ciencia y tecnología	342	323	331	368	-5,6	2,5	11,1
Comercio, industria y turismo	796	791	797	833	-0,6	0,7	4,5
Comunicaciones	1944	1472	1504	1536	-24,3	2,2	2,1
Congreso de la república	451	438	454	472	-2,9	3,9	3,9
Cultura	342	314	326	390	-8,3	4,1	19,4
Defensa y policía	27.744	28.408	29.519	30.898	2,4	3,9	4,7
Deporte y recreación	272	220	226	250	-18,9	2,5	10,6
Educación	26.885	28.976	30.566	32.531	7,8	5,5	6,4
Empleo público	228	226	233	240	-0,7	2,9	3,1

Sector	2014	2015	2016	2017	15/14	16/15	17/16
Fiscalía	2490	2661	2856	3061	6,9	7,3	7,2
Hacienda	21.031	21.490	22.906	24.549	2,2	6,6	7,2
Inclusión social y reconciliación	8747	8011	8155	8813	-8,4	1,8	8,1
Información estadística	537	485	498	539	-9,8	2,7	8,3
Inteligencia	134	101	104	109	-24,5	2,9	4,6
Interior	764	801	823	851	4,8	2,8	3,4
Justicia y del Derecho	2647	2686	2712	2866	1,5	1	5,7
Minas y Energía	2850	3013	3041	3355	5,7	1	10,3
Organismos de control	1407	1492	1546	1607	6,1	3,6	3,9
Planeación	1035	986	1000	1090	-4,7	1,4	9,1
Presidencia de la República	617	692	712	742	12,1	2,9	4,2
Rama judicial	2866	2998	3141	3313	4,6	4,8	5,5
Registraduría	820	811	406	724	-1,1	-49,9	78,2
Relaciones Exteriores	657	650	673	701	-1	3,5	4,1
Salud y Protección Social	12.165	12.570	13.047	14.182	3,3	3,8	8,7
Trabajo (incluye pensiones GNC)	24.457	25.700	27.013	28.720	5,1	5,1	6,3
Transporte	7356	6941	7223	7509	-5,6	4,1	3,9
Vivienda, ciudad y territorio	3533	3676	3821	4207	4	4	10,1
Total	155.418	159.493	166.264	177.316	2,6	4,2	6,6

Fuente: Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Marco de gasto de mediano plazo 2014-2017 (Documento Conpes 3752). Bogotá: Autor, 2013.