

**ANÁLISIS DEL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD A PARTIR DE LOS  
INDICADORES DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN COLOMBIA DE  
1994-2004**

**MARÍA CLAUDIA CASTILLO  
JAIME EDUARDO TORRES**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA  
BUCARAMANGA  
2008**

**ANÁLISIS DEL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD A PARTIR DE LOS  
INDICADORES DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN COLOMBIA DE  
1994-2004**

**MARÍA CLAUDIA CASTILLO  
JAIME EDUARDO TORRES**

**Proyecto de Grado presentado como requisito parcial para obtener el título  
de Economista.**

**DIRECTOR DE PROYECTO  
CARLOS EDUARDO TORRES**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA  
BUCARAMANGA  
2008**

*A mi familia, que no me dejaron ir,  
con el apoyo que cualquier hijo y  
hermano necesita. A mis amigos  
que estuve en sus oraciones.*

**Jaime Eduardo**

*Al total apoyo de mi familia en  
momentos nada fáciles pero que  
hoy nos dejan plenos de  
satisfacción.*

**María Claudia**

## **AGRADECIMIENTOS**

Los Autores expresan sus agradecimientos a:

Profesor **Carlos Eduardo Torres**, Director de nuestro Proyecto de Grado por su apoyo en la realización de esta investigación.

## CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
INTRODUCCION	1
1. MARCO TEORICO	4
1.1 ANTECEDENTES	5
1.1.1 Visión neoclásica.	7
1.1.2 Visión institucional.	8
1.2 VISION NEOINSTITUCIONAL	10
1.2.1 Las instituciones.	12
1.2.2 La organización.	14
1.3 SUPUESTOS TEORICOS DE LA PROPUESTA NEOINSTITUCIONAL	15
1.3.1 La elección y la acción colectiva.	15
1.3.2 La información.	16
1.3.3 Agencia y principal.	17
1.3.4 Derechos de propiedad.	18
1.3.5 Los costos de transacción.	19
2. ESTRUCTURA DEL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD	21
2.1 CLASIFICACION PRESUPUESTARIA	22
2.2 FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA	24
2.3 APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA	25
2.4 FUENTES EXTRA-TESORO	26
2.5 EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA	27
2.6. GASTOS RESERVADOS	28
2.7 CONTROL INTERNO DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA	29
2.8. CONTROL EXTERNO DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA	31
2.9. CONTROL DE LA SOCIEDAD	32

3. ANALISIS POR PERIODO PRESIDENCIAL (1994-2004) SOBRE EL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD	35
3.1. CONSIDERACION DEL PERIODO PRESIDENCIAL DE 1.990-1.994	35
3.2 ERNESTO SAMPER PIZANO 1994-1998	36
3.2.1. Presupuesto en el sector defensa.	38
3.2.2 Ofensiva guerrillera.	41
3.2.3 Confrontaciones entre la FARC y la fuerza pública.	43
3.2.4 Logros durante la administración Samper.	45
3.2.5 Lucha antinarcoáticos.	46
3.3 ANDRES PASTRANA 1998-2002	48
3.3.1 Camino hacia la paz.	48
3.3.2 Acciones violentas.	52
3.3.3 Cambio alrededor de las instituciones militares.	53
3.3.4 Logros alrededor de la institución militar.	54
3.3.5 Presupuesto en el sector defensa.	56
3.3.6 Plan Colombia.	59
3.3.7 Ayuda externa por parte de Estados Unidos.	61
3.7 ALVARO URIBE VELEZ 2002-2004	63
3.7.1 Política de defensa y seguridad democrática.	63
3.7.2 Avances hacia la paz.	66
3.7.3. Acciones violentas.	67
3.7.4 Operaciones militares.	68
3.7.5 Fortalecimiento de la fuerza pública.	69
3.7.6 Gasto en defensa y seguridad.	70
3.7.7 Plan patriota.	72
3.7.8 Transición del mandato Pastrana a Uribe.	73
4. ACCIONES ARMADAS Y SUS CONSECUENCIAS	75
4.1 GRUPOS ILEGALES	75
4.2 OPERACIONES DE LA FUERZA PUBLICA	83
4.3 OPERACIONES DE LOS GRUPOS ILEGALES	85

4.4 ATAQUES CONTRA LA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA	87
4.5 SECUESTRO EXTORSIVO	90
4.6 GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD COMO HERRAMIENTA CONTRA EL CAI	96
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	101
BIBLIOGRAFÍA	104

## LISTA DE GRÁFICOS

	<b>Pág.</b>
Gráfico 1. Colombia: Esfuerzo de la economía en el Sector Defensa 1926-1998.	39
Gráfico 2. Colombia: Participación del Gasto en Fuerza Pública en el PIB, 1.980-1.998	40
Gráfica 3. Evolución del número de frentes de la guerrilla	42
Gráfico 4. Intensidad del Conflicto Armado por número de acciones y víctimas militares de la confrontación armada	44
Gráfico 5. Gasto en Defensa y Seguridad durante la Administración Pastrana	56
Gráfico 6. Pie de Fuerza	58
Gráfico 7. Componentes de la Inversión como porcentaje de la Inversión Total	59
Gráfico 8. Gasto en Defensa y Seguridad como porcentaje del PIB 2003-2005	70
Gráfico 9. Componentes del Gasto en Defensa y Seguridad	72
Gráfico 10. Evolución de las organizaciones narcoterroristas por número de hombres	76
Gráfico 11. Comportamiento de Homicidios Colectivos 1993 – 2006	82
Gráfico 12. Número de Voladuras de Oleoductos 1990-2006	88
Gráfico 13. Número de Voladuras a Torres de Energía (*) 1990 – 2006	89
Gráfico 14. Secuestros Extorsivos 1962 - 2003	93
Gráfico 15. Número de Secuestros 1996-2003	96

## LISTA DE TABLAS

	<b>Pág.</b>
Tabla 1. Colombia: Composición del Gasto de la Fuerza Pública (porcentajes)	40
Tabla 2. Ayuda externa por parte de Estados Unidos	62

## LISTA DE MAPAS

	<b>Pág.</b>
Mapa 1. Presencia Territorial de Bloques y Frentes de las FARC	77
Mapa 2. Presencia Territorial de frentes de guerra y frentes del ELN	79

## RESUMEN

**TÍTULO:** ANÁLISIS DEL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD A PARTIR DE LOS INDICADORES DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO 1994-2004<sup>1</sup>

**AUTOR:** MARIA CLAUDIA CASTILLO AREVALO Y JAIME EDUARDO TORRES BARRIOS\*\*

**PALABRAS CLAVES:** CONFLICTO ARMANDO INTERNO, GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD, INSTITUCIONES, GRUPOS AL MARGEN DE LA LEY.

El objetivo de este trabajo es analizar si los montos destinados al **Gasto en Defensa y Seguridad** durante este período, se reflejan en un mejoramiento de los indicadores del **Conflicto Armado Interno (CAI)**. Por lo tanto, se sustenta en la Teoría Neoinstitucional ya que sin la garantía de un marco institucional fiable es imposible que se restablezca la confianza debido al deterioro de las **instituciones** que se hayan debilitadas por el conflicto.

Así mismo, se reconoce que la seguridad es un elemento esencial en la sociedad y es competencia del Estado proveerla, sin embargo, durante los noventas el país afrontó un profundo declive en la situación de orden público, y, puso en evidencia el avance de los **grupos al margen de la ley**. Del mismo modo, se implementaron medidas alrededor de la seguridad y la defensa nacional que marcaron un nuevo punto de partida para el manejo de las políticas, las estrategias y los presupuestos del sector.

Cabe destacar que el Gasto en Defensa y Seguridad se mantuvo elevado durante el período de análisis, sin embargo, no fue posible la desarticulación de los grupos al margen de la ley, en cierta medida este no respondió a las características que el CAI ha venido tomando.

---

\* Proyecto de Grado

\*\* Facultad de Ciencias Humanas. Economía. Carlos Eduardo Torres.

## ABSTRACT

**TITLE:** ANALYSIS OF THE DEFENSE AND SECURITY EXPENDITURE BASED OF THE INTERNAL ARM CONFLICT INDICATORS 1994-2004\*

**AUTHOR:** MARIA CLAUDIA CASTILLO AREVALO Y JAIME EDUARDO TORRES BARRIOS\*\*

**KEY WORDS:** INTERNAL ARM CONFLICT, DEFENSE AND SECURITY EXPENDITURE, INSTITUTIONS, MARGIN OF THE LAW GROUPS

The objective of this investigation work is to analyze if the amounts assigned to the **Defense and Security Expenditure** during this period, reflects a progress of the **Internal Arm Conflict (IAC)** indicators. Therefore, is supported of the Neoinstitutional theory because without a reliable institutional framework guarantee is impossible reestablish the confidence caused of the deteriorated from the **Institutions** that have been weakened from the conflict.

In addition, is admitted that the security is a essential element in the society and is a field to the State to supply it, however, during the nineties the country faced a deep decline of the public order situation, and, showed the advance of the **Margin of the Law Groups**. In the same way, were implemented measurement around the National Defense and Security that mark a new starting point about the politic, strategies, budget managing of the sector.

It is important, that the Defense and Security Expenditure was kept raised during the period of the analysis, however, it was not possible to dismantle the margin of the law groups, in certain measurement, that did not respond of the IAC characteristics that have been taking.

---

\* Degree Project

\*\* Human Sciences Faculty. Economics. Carlos Eduardo Torres.

## INTRODUCCION

La realidad nacional es preocupante, el pueblo colombiano lidia a diario con el fenómeno de la violencia enmarcado en una confrontación armada interna que en principio se daba en las zonas rurales, pero que hoy penetra con mayor fuerza en las zonas urbanas. Sin duda, las operaciones entre la Fuerza Pública y los grupos ilegales continúan, las bajas, el secuestro, los ataques a la infraestructura, entre otros, mientras la paz se hace cada vez más esquivada.

Por tal motivo, el Estado a partir de los noventa le da respaldo a las Políticas de Defensa y Seguridad y engruesa los montos destinados para este, es decir, se refuerzan los aspectos militares a la vez que el gobierno en turno trata de negociar la paz.

De hecho, por las implicaciones que tan importante tema acarrea, atrae el interés de la nación y se convierte actualmente en un tema de debate que merece darle profundidad. En este sentido, esta investigación intenta analizar el Gasto en Defensa y Seguridad (GDS) a partir de los indicadores del Conflicto Armado Interno (CAI) en Colombia de 1994 a 2004, y resalta el esfuerzo por mejorar los indicadores del CAI por una parte, y por otra, el apoyo que se le da al GDS para que responda de cierta medida a la seguridad que el país requiere, labor que no sería posible si no se apoyara en sus instituciones.

Por tal motivo, el marco de análisis del primer capítulo esboza la teoría neoinstitucional con su legado sobre las instituciones y la organización las cuales se hacen presente en la cotidianidad de las personas, ya sea en sus hogares, lugares de enseñanza o simplemente el trabajo, entre otros. Pero esto no sería posible si los supuestos en los que se basa no entraran a formar parte.

El siguiente capítulo nos lleva a la manera como el GDS se configura para finalmente ser aprobado y vigilado por entes de control tanto interno como externo. En últimas lo que se busca a través de todo este proceso, es que esos rubros destinados sean aprovechados eficientemente de modo tal, que repercutan en la sensación de seguridad de la sociedad.

Este hecho, se explica en buena parte por la Defensa y Seguridad que cada gobierno de turno ofrece a los ciudadanos acorde a su Política de Seguridad y los montos destinados para esta. Labor que desempeña cada dirigente de acuerdo a su programa de gobierno, pero que sin duda es mejor o peor en cada período evaluado. Por lo tanto, de acuerdo a cada período se analizan los presupuestos destinados a la defensa, la ofensiva guerrillera, los logros alrededor de las instituciones militares, entre otros. Así pues, se destaca el gobierno de Uribe por su interés de mantener el orden a través de su Política de Seguridad Democrática, llama a la reflexión el gobierno de Pastrana por la manera en que se quiso proponer la paz. Pero de ellos el gobierno al que poco se le reconoce es al de Samper porque fue un gobierno donde la gobernabilidad se hizo escasa y en cambio primó el escándalo por el proceso 8.000.

Por último, se encuentra el análisis de las acciones armadas y sus consecuencias, en ella se hayan los indicadores del CAI como las operaciones tanto de la Fuerza Pública como la de los grupos ilegales, el daño a la Infraestructura del país, que genera daños no solo materiales sino que además ocasiona daños al medio ambiente así como cobra vidas humanas. Estos aspectos unidos al GDS como herramienta para ir encontrando la salida a tan penosa situación de violencia ocasionada por los grupos subversivos. Sin embargo, no se desconoce que los montos destinados, no son suficientes para resolver las necesidades de seguridad del país.

Por último se exponen las conclusiones y recomendaciones para que el GDS responda a los desafíos que el CAI plantea. Finalmente, la temática propuesta permite reflexionar sobre la violencia cotidiana del país llevada a cabo por unos pocos que usan las armas y no las ideas.

## 1. MARCO TEORICO

Hoy por hoy el papel de las instituciones juega un rol de gran importancia para el desarrollo económico, pues aborda el problema de la eficiencia de los mecanismos del mercado y del Estado en la asignación y distribución de los recursos. Se trata por lo tanto, de una teoría que gana aceptación cada día y que se esfuerza por superar sus debilidades dando a sus instrumentos analíticos mayor soporte.

Demuestra que el crecimiento económico necesita de nuevas y eficientes instituciones que le permita diseñar políticas económicas acordes al nuevo orden económico mundial.

De hecho, economías como la nuestra requiere de instituciones nuevas o una reforma a las existentes de forma tal, que mejore la asignación de recursos, que permita alcanzar la eficiencia en las políticas públicas y en la economía y que la distribución del ingreso sea socialmente justa.

Bajo este orden de ideas, es esencial tener claro que “las instituciones y normas nacen y prevalecen donde quiera que los individuos intentar vivir y trabajar en sociedad”<sup>1</sup>

Así pues, el presente estudio se basa en la Teoría Neoinstitucional y acude a la definición que Douglas C. North dio a las instituciones “son reglas del juego en una sociedad o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> AYALA Espino, José. Institución y Economía: Una introducción al Neoinstitucionalismo Económico. FCE, México, 1.999, p.26

<sup>2</sup> NORTH, Douglas. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. FCE, México, 1993, p. 34.

## 1.1 ANTECEDENTES

Las actuales Teorías Económicas Neoinstitucionales tienen sus antecedentes en el Historicismo Alemán de finales del siglo XIX y principios de siglo XX y en el Institucionalismo Norteamericano de las primeras décadas del siglo actual.

Sin embargo, fueron los Clásicos los primeros en tomar en cuenta las instituciones para dar explicación al intercambio, aunque, no desarrollaron una teoría sobre estas. “Los clásicos aceptaron en mayor medida que las instituciones, las reglas, los contratos, y en general las regulaciones del gobierno eran indispensables para entender el funcionamiento de los mercados”<sup>3</sup>.

En cuanto a la Escuela Histórica Alemana, se destacó Gustav von Schmoller como su principal representante quien sostenía la idea que “desde un punto de vista teórico, el historicismo se fundía en la tradición positivista y el método inductivo...”<sup>4</sup>.

Básicamente los historicistas alemanes le dieron particular importancia a la información y la experiencia que ofrecía la historia con miras a determinaciones futuras. No estaban de acuerdo con la formulación de leyes sociales como determinantes del comportamiento de los individuos al creer que la libertad humana hace menos predecible el comportamiento económico de las personas. Los historicistas alemanes no compartían con los clásicos la visión clasista de Marx de la sociedad y la concepción del Estado derivada de esta. Para ellos la importancia radica en la nación “representación abstracta de los intereses colectivos de la humanidad, más allá del economicismo que animaba al individuo

---

<sup>3</sup> AYALA Espino, José. Institución y Economía: Una introducción al Neoinstitucionalismo Económico. Op. cit., p. 31.

<sup>4</sup> NORTH, Douglass. La teoría económica neoinstitucionalista y el desarrollo latinoamericano. Internet: en <http://www.undp.org.ar/archivos/prats.pdf>.

que sólo se movía por su interés personal y de las divisiones de clase que debilitaban a la nación”<sup>5</sup>.

De hecho, no solo prima el interés personal por acumular; existen elementos políticos dentro de la racionalidad económica conjugando los intereses colectivos representados por la nación.

Entonces, su interés por las instituciones se refleja en la importancia que le adjudicaron al Estado entendido “como la institución intermedia indispensable entre los individuos y la nación, de allí la importancia que se le otorgó a la política económica más que a la teoría económica”<sup>6</sup>.

La contribución del historicismo alemán puede entenderse por la relevancia que le atribuyeron a las características de cada pueblo donde no se puede comprender correctamente las instituciones económicas de un país sin recurrir a su historia y su nivel de progreso económico y social alcanzado.

Aun así, después de la Primera Guerra Mundial, Alemania entró en decadencia y con ella su influencia económica e intelectual. Este acontecimiento histórico planteó problemas económicos a los que los historicistas alemanes no tenían respuesta. Fue así como otras teorías económicas como la neoclásica se afianzaron. De igual modo, en Estados Unidos las condiciones estaban dadas para que surgiera una tendencia institucionalista aunque esta no seguía los lineamientos del historicismo económico alemán.

En este sentido, una vez establecida la escuela neoclásica enfatizaron en el intercambio económico “desde una perspectiva de acuerdo con la cual la conducta

---

<sup>5</sup> Ibíd. Internet: <http://www.undp.org.ar/archivos/prats.pdf>.

<sup>6</sup> Ibíd. Internet: <http://www.undp.org.ar/archivos/prats.pdf>.

macroeconómica y las elecciones racionales de los individuos conducían a soluciones óptimas en la asignación de recursos sin necesidad de la intervención de las instituciones” (AYALA: 1999, 32).

**1.1.1 Visión neoclásica.** Los neoclásicos ven el mercado como un mecanismo de precios que permite la interacción y el ajuste entre la demanda y la oferta donde el mercado conduce a resultados eficientes sin intervenciones institucionales.

Esta corriente plasma su visión bajo los parámetros de competencia perfecta de la siguiente manera<sup>7</sup>:

- ✓ Productor y consumidor son individuos racionales y egoístas que basan sus decisiones a través de los precios con el fin de maximizar u optimizar sus necesidades en su propio beneficio.
- ✓ Los precios en el mercado son dados y estos no se pueden modificar puesto que la industria es la que los regula. De esta manera no se pueden ejercer decisiones monopólicas para variar los precios. Por lo tanto, la toma de decisiones se realiza sobre las cantidades demandadas u ofrecidas.
- ✓ La información es perfecta y de fácil acceso, cualquier cambio adoptado por algún individuo es plenamente conocido.
- ✓ El sistema económico se encuentra en equilibrio y el mercado es autorregulado.

Bajo este orden de ideas los economistas neoclásicos se centran no en las conductas sociales sino en el individualismo que le permita establecer su comportamiento en los mercados.

---

<sup>7</sup> Teoría Neoclásica en <http://www.lateinamerika-studien.at>.

Sin embargo, el modelo neoclásico identifica a las instituciones como variables dadas y exógenas al intercambio. Esta son resultado de las transacciones que ocurren en el mercado, tanto los individuos como el Estado son los que escogen las instituciones de acuerdo a los criterios de eficiencia económica.

Así pues las instituciones se interpretan para desarrollar y mantener los mercados en términos del intercambio, si actúan eficientemente en este, se mantienen, pero, si sucede lo contrario serán ineficientes de acuerdo a las necesidades del intercambio. Lo que ellos sostienen es la “existencia de un conjunto único de reglas que gobiernan el mercado”<sup>8</sup>.

Así pues lo criticable al modelo neoclásico es su excesiva simplificación de la realidad:

Solo contempla el intercambio que tiene lugar en el mercado de bienes y servicios y factores. Este ocurre en el vacío, es decir, sin necesidad de instituciones, derechos de propiedad, contratos, cumplimiento de las instituciones, etc. En este mundo carente de instituciones, los costos de transacción son inexistentes, la coordinación económica es espontánea, la información es gratuita, las acciones colectivas innecesarias y las políticas e intervenciones públicas redundantes.<sup>9</sup>

**1.1.2 Visión institucional.** En Estados Unidos ganaba terreno la tendencia institucionalista a diferencia de Europa donde se posesionaba la teoría neoclásica.

“Para los institucionalistas norteamericanos la economía era concebida como la “ciencia del aprovisionamiento social” y en esa medida se alejaba del enfoque individualista que caracterizaba el análisis económico neoclásico”<sup>10</sup>. Le criticaban

---

<sup>8</sup> *Ibíd.*, Internet: <http://www.undp.org.ar/archivos/prats.pdf>.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, Internet: <http://www.undp.org.ar/archivos/prats.pdf>.

<sup>10</sup> Internet: <http://www.undp.org.ar/archivos/prats.pdf>. Op. cit., p. 6.

a esta su concepto de equilibrio general y la exclusión que hacia de las otras ciencias sociales en el análisis económico.

En este sentido “los institucionalistas de las primeras décadas del siglo XX descubrieron la relevancia de los hábitos, las costumbres y las leyes que conformaban el marco institucional en el que se producían los hechos económicos y los condicionaban”<sup>11</sup>.

Entre los principales exponentes de esta escuela se hallan: Thorstein Veblen considerado como el fundador del institucionalismo moderno o americano, John Commons y Wesley Mitchell. Veblen por su parte criticó el análisis económico marginalista por centrarse en aspectos del mercado como precios y cantidades sin tomar en cuenta la influencia que las tradiciones, las costumbres y los valores tienen en la conducta económica de los individuos.

Ahora bien, “el campo de estudio del institucionalismo comprende las complejas relaciones de la economía con las instituciones”<sup>12</sup>. Por tal motivo, las instituciones son en esencia las estructuras que terminan por organizar los mercados a través de los arreglos institucionales dejando en claro que el mercado no es el único mecanismo asignador de recursos y definiendo a este como una institución compleja.

Sin embargo, la corriente institucional a pesar de ir más allá de los enfoques económicos marginalistas y conductistas fue criticada por no haber desarrollado una teoría de las instituciones que no solo las describiera sino que además diera razón sobre las implicaciones de estas para el desempeño de la economía.

---

<sup>11</sup> *Ibíd.*, Internet: <http://www.undp.org.ar/archivos/prats.pdf>. Op. cit., 6.

<sup>12</sup> AYALA Espino, José. *Institución y Economía: Una introducción al Neoinstitucionalismo Económico*. Op. cit., p. 37.

Finalmente, los institucionalistas lo que buscaron fue reafirmar la importancia del control social y del ejercicio de la acción colectiva los cuales transcurren en mayor o en menor medida en el mundo de las instituciones; así como su preocupación por ir más allá de los modelos teóricos abstractos a través de la cuantificación y medición de variables importantes para el desempeño económico.

## **1.2 VISION NEOINSTITUCIONAL**

La década de los 70s es donde se establece la teoría neoinstitucional, podría asegurarse que se da un resurgimiento del interés por las instituciones económicas.

Esta escuela plantea que el mercado no se reduce a relaciones de precios y cantidades entre los individuos de forma tal que al agrupar todas las decisiones, el funcionamiento del mercado queda explicado, sino, que hay que incorporar el contexto institucional en el que se opera. En realidad, se preocupan por las reglas y el sistema de gobierno que regula o administra los intercambios económicos.

De hecho “el nuevo institucionalismo económico surge como una respuesta al institucionalismo tradicional y, al mismo tiempo, como una crítica a la rigidez analítica de la escuela neoclásica”<sup>13</sup>.

En este sentido, el neoinstitucionalismo económico más que enfrentarse al modelo neoclásico lo que le permite es enriquecerlo al considerar factores y consecuencias introducidas por la competencia imperfecta, los costos de transacción, la información incompleta, el riesgo y la incertidumbre. Permitió profundizar, ampliar y formular teorías que dieron por superadas las anteriores.

---

<sup>13</sup> Ibid., p.38.

De hecho, las características básicas del neoinstitucionalismo son las siguientes<sup>14</sup>:

- ✓ Introduce explícita del papel de las restricciones contenidas en las reglas y contratos que gobiernan el intercambio.
- ✓ Incorpora el papel del intercambio de los derechos de propiedad y los contratos que aseguran las transacciones.
- ✓ Considera las consecuencias de los costos de transacción y postula que el intercambio no es libre de costos.
- ✓ Reconoce la existencia de información incompleta y asimétrica.
- ✓ Reconoce la importancia del marco jurídico.
- ✓ Acentúa la importancia de las estructuras de poder y las organizaciones políticas.
- ✓ Acepta el papel de las acciones colectivas, la organización de los grupos sociales y las coaliciones sociales.
- ✓ Asume que el Estado es una institución relevante en el intercambio porque genera incentivos o desincentivos a la inversión, el trabajo y el ahorro. El Estado es el generador más importante de instituciones.

Es decir, lo que el análisis neoinstitucional plantea es que la calidad de las instituciones, de sus leyes, ordenamientos, disposiciones y normas formales e informales se reflejan en la calidad del funcionamiento y operación de la economía medido por los costos de transacción. La idea es contar con instituciones transparentes que reduzcan el riesgo y la incertidumbre.

Sin embargo, se le reclama al neoinstitucionalismo mayores instrumentos analíticos por no haber desarrollado propiamente una teoría de las instituciones. A pesar de ello, se le reconoce su lugar en el análisis económico porque sin duda ha sembrado las bases para un debate abierto y discutido para la ciencia económica.

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p.44.

Pero para llegar a entender todo este legado sobre las instituciones y su relación con el desempeño económico se trata a continuación las principales definiciones de la nueva teoría institucional.

**1.2.1 Las instituciones.** Para North las instituciones son “las reglas del juego en una sociedad más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana...”<sup>15</sup>.

De hecho, estas reglas permiten que tanto las relaciones económicas como sociales y políticas que se forman entre los individuos y los grupos sociales se realicen en esferas organizadas.

Cada país cuenta con instituciones diferentes entre sí que responden a su economía y su sociedad y están marcados por los valores y las tradiciones culturales y religiosas. Ahora bien, las instituciones se encuentran en cambio permanente, es decir, estas evolucionan y por lo tanto alteran las elecciones de los individuos.

El problema surge cuando las elecciones individuales son egoístas y por esta razón entran en conflicto con las necesidades colectivas lo que genera dificultades en la coordinación y cooperación en el intercambio. No es fácil distribuir los costos y los beneficios que se generan en el proceso del intercambio sin ocasionar tensiones sociales y conflictos distributivos.

De ahí la necesidad de contar con un orden institucional que guíe las negociaciones y los acuerdos sociales que faciliten la distribución de los costos y los beneficios. Lo importante es que las instituciones generen un ambiente de cooperación y coordinación. Sin embargo, existen instituciones ineficientes que

---

<sup>15</sup> NORTH, Douglass. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Op. cit., p. 13.

generan fallas de mercado y de Estado lo que favorece la incertidumbre y el riesgo.

Por lo tanto, ha de tenerse presente como lo señala North que “la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable de la interacción humana”<sup>16</sup>.

De hecho, las instituciones son de dos tipos: formales e informales. Formales cuando se refiere a leyes y reglamentos creados por los mismos individuos y son de cumplimiento obligatorio, e informales cuando son producto de la cultura, la tradición, los convencionalismos y las costumbres propias de cada sociedad.

La eficiencia en la aplicación de las instituciones por parte del Estado depende de su poder coercitivo para hacerlas cumplir. No obstante, ha de reconocerse que el interés de los individuos en el establecimiento de las instituciones radica en reducir la conducta maximizadora individual para obtener una distribución del ingreso más favorable.

Finalmente, “la introducción de nuevas instituciones o reforma de las existentes, ha sido propuesta como un mecanismo para mejorar la asignación de los recursos, la eficiencia económica, el bienestar social y la distribución del ingreso”<sup>17</sup>.

Se destaca el papel del Neoinstitucionalismo por la influencia que ha generado recibiendo una mayor atención.

---

<sup>16</sup> *Ibíd.*, p.16.

<sup>17</sup> AYALA, Espino, José. *Institución y Economía: Una introducción al Neoinstitucionalismo Económico*. Op. cit., p. 12.

**1.2.2 La organización.** Las organizaciones al igual que las Instituciones involucran la interacción social, ambas surgen de esta y tienen como objetivo minimizar los costos derivados del intercambio.

Ayala señala que “las organizaciones son las instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan y organizan en grupos para emprender acciones cooperativas y actuar como “actores colectivos” en el mercado, por supuesto de acuerdo con las reglas contenidas en las Instituciones existentes”<sup>18</sup>.

Dentro de las organizaciones las personas responden a obligaciones establecidas acordes a funciones asignadas, adquieren y comparten conocimiento así como desarrollan sus potencialidades. Es decir, las organizaciones son un grupo de individuos unidos que se identifican con algún propósito que los conduce hacia el cumplimiento de ciertos objetivos. Estas según sus fines pueden ser: políticas, económicas, sociales y educativas.

Ahora bien, la razón por la cual los individuos se organizan es porque están motivados y esperan que la especialización les ofrezca ventajas representadas en tiempo y dinero así como las ventajas derivadas entre los agentes y los mercados por el estímulo institucional. En suma, es por medio de las organizaciones que los individuos realizan intercambios. Ahora bien, “las organizaciones surgen como respuesta a las restricciones institucionales tecnológicas, presupuestarios y de preferencias”<sup>19</sup>.

Ha de destacarse que el marco institucional es el responsable de la evolución de las organizaciones. Estas a su vez son importantes por el rol que desempeñan en el cambio institucional. De ahí la importancia a la relación existente entre las

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*, p.64.

<sup>19</sup> *Ibíd.*, p. 311.

Instituciones y las Organizaciones. Sin embargo, las organizaciones y sus objetivos se estructuran por las limitaciones institucionales.

Para North “las organizaciones son como entidades ideadas por sus creadores con el propósito de maximizar la riqueza, el ingreso, u otro objetivos definidos por las oportunidades que brinda la estructura institucional de la sociedad”<sup>20</sup>.

La cuestión es que cuando se trata de alcanzar los objetivos; las organizaciones alteran la estructura institucional.

### **1.3 SUPUESTOS TEORICOS DE LA PROPUESTA NEOINSTITUCIONAL**

La economía neoinstitucional involucra temas que le permiten acercarse a un mundo más real, en esta medida avanza en los siguientes fundamentos teóricos que dan forma su planteamiento: los costos de transacción, los derechos de propiedad, la elección racional, la información, el agente y el principal. A continuación se definirán y explicarán cada uno de estos temas.

**1.3.1 La elección y la acción colectiva.** Los agentes cuando realizan sus elecciones se ven restringidos por un conjunto de normas e instituciones que limitan el egoísmo y la conducta maximizadora. De esta manera su comportamiento esta influenciado por conjuntos institucionales endógenos al proceso económico y por lo tanto no están dados.

Es decir, la carencia de información necesaria, el conocimiento imperfecto de todas las alternativas conducen a que los agentes tomen decisiones a través de la intuición lo que lleva a soluciones que no son necesarias óptimas; ha cometido errores de cálculo en la toma de decisiones y satisface solamente un cierto

---

<sup>20</sup> NORTH, Douglass. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Op. cit., p. 99.

porcentaje de su función de utilidad, pues la racionalidad de los agentes es limitada.

**1.3.2 La información.** El intercambio se lleva a cabo en parte por la información, esta interviene en las decisiones de los agentes permitiendo reducir la incertidumbre y el riesgo. Sin embargo, el intercambio puede enfrentar tropiezos cuando los costos de adquirir la información son elevados. De hecho cuando los mercados no la proporcionan adecuadamente se presenta asimetría de la información e información incompleta.

Por lo tanto, surge la necesidad de contar con instituciones que generen, procesen y difundan la información a un bajo costo, de este modo los agentes podrán maximizar su utilidad; así el beneficio obtenido se reflejan como lo señala Ayala en: “reducir la incertidumbre, favorecer la ampliación del intercambio y mejorar el desempeño económico”<sup>21</sup> pues el mercado es complejo y la información es otra mercancía que se intercambia en él.

La información ocupa un lugar preponderante en las relaciones de intercambio. Sin ella no se tendría conocimiento del mercado y de sus integrantes, no habría lugar para las transacciones ni para las instituciones, es decir, la incertidumbre abarcaría todos los espacios.

La cuestión es que el mercado por si solo no tiene la capacidad para suministrar adecuadamente la información necesaria. Motivo por el cual los agentes están dispuestos a pagar un precio para obtenerla.

La importancia de las instituciones radica en que su existencia y su eficiente funcionamiento permite que la información disponible sea mejor y mayor y que se

---

<sup>21</sup> AYALA Espino, José. Institución y Economía: Una introducción al Neoinstitucionalismo Económico. Op. cit., p. 168.

obtenga a un menor precio. De esta manera se estimula a los agentes a que participen más en el intercambio y en actividades de ahorro, inversión, consumo e innovación tecnológica.

**1.3.3 Agencia y principal.** Agente y principal son las figuras que surgen al realizar cualquier tipo de transacción. Se establece por tanto una relación jerárquica entre dos partes que se materializa a través de un contrato ya sea formal o informal. El principal es quien tiene la propiedad del activo o ejerce función administrativa de más alto rango, entre tanto, la agencia es a quien se le encarga la administración de los activos o a quién se le delega una función administrativa.

Agente y principal se enfrentan al problema de información asimétrica; “la información asimétrica entre la agencia y el principal siempre va a existir en algún grado, el problema no es eliminarla, sino atenuarla para permitir una relación adecuada entre las partes” (AYALA: 1999, 154). Si esta información es muy grande, usualmente surge una estructura de incentivos que puede ser deficiente o inapropiado para el desempeño de la organización.

Por lo tanto, se definen riesgos e incentivos cuando se ha delegado funciones entre las partes para lograr un desempeño eficiente. El principal diseña mecanismos de compensación por medio de los contratos, de esta forma se crean los incentivos necesarios que permiten que el desempeño de los agentes sea el adecuado con los objetivos que se espera alcanzar.

En últimas lo que se busca como lo señala Ayala es<sup>22</sup>:

- ✓ Disminuir la incertidumbre y desconfianza en las relaciones de intercambio.
- ✓ Mejorar la disponibilidad de información, no solo para el principal y el agente, sino también para terceros.

---

<sup>22</sup> *Ibíd.*, p.159.

- ✓ Favorecer un ambiente en donde prime la confianza para estimular el intercambio y la inversión.

**1.3.4 Derechos de propiedad.** Para Douglass North “las reglas específicas definen los derechos de propiedad, es decir, el conjunto de derechos sobre el uso y el ingreso que se deriva de la propiedad y la capacidad para enajenar un valor o un recurso”<sup>23</sup>. En últimas un derecho de propiedad es un contrato firmado entre los interesados.

En efecto, estos derechos de propiedad se ejercen sobre los recursos y valores llevándolo a la relación costo-beneficio en la medida en que se permita idear estos costos y hacer cumplir los derechos. La cuestión es que los derechos de propiedad son determinantes en cuanto a la asignación de recursos y el intercambio.

Estos derechos juegan un papel importante en el mercado, pues crean la atmósfera para incentivar la inversión y el ahorro así como el trabajo y la innovación. Sin embargo, no hay que perder de vista que los resultados eficientes requieren de bienes fáciles de transar en primera instancia y, en segunda instancia, que sin ellos los agentes vivirían en la incertidumbre y habrían pocos incentivos para invertir y por ende mejorar.

Una última cuestión a destacar sobre los derechos de propiedad es que es un sistema que permite la resolución de conflictos, por lo tanto, la necesidad de contar con un marco institucional que garantice a la sociedad beneficios para todos y donde el Estado los imponga, vigile y obligue a su cumplimiento. De este modo se facilitan las transferencias y se obtiene una mayor dinámica en el mercado.

---

<sup>23</sup> NORTH, Douglas. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Op. cit., p. 67.

**1.3.5 Los costos de transacción.** Es un hecho, información completa y perfecta no se da. De ahí que se generen unos costos de transacción derivados de la incertidumbre y de la carencia de esta y por ende la falta de transparencia para la toma de decisiones. Ahora bien, los costos de transacción son aquellos en los que se incurre para el establecimiento y diseño de un contrato así como para vigilar su posterior cumplimiento defendiendo y protegiendo los derechos de propiedad.

North lo define así: “los costos de la información son la clave de los costos de la negociación, que se componen de los costos de medir los atributos valiosos de lo que se está intercambiando y los costos de proteger y hacer cumplir compulsivamente los acuerdos”<sup>24</sup>.

La cuestión es que las instituciones sólidas y confiables que dispongan de una acertada información a un bajo costo, permite que los costos de transacción se disminuyan, porque si las instituciones son ineficientes es claro que estos se incrementan; la idea es que las instituciones faciliten la toma de decisiones y disminuyan la incertidumbre.

De hecho el Estado es la fuente que debe mitigar los problemas de información, pues las instituciones reducen los costos de transacción al hacer de la conducta de los otros algo predecible. Ahora bien, ha de considerarse el incumplimiento de las partes, de ahí que la figura del contrato sea “una institución clave porque permite realizar el intercambio más eficientemente con menores costos de transacción.... en suma, el contrato permite disminuir la incertidumbre y además abarata la obtención y el procesamiento de información”<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p.34.

<sup>25</sup> AYALA Espino, José. *Institución y Economía: Una introducción al Neoinstitucionalismo Económico*. Op. cit., p.193.

Finalmente, estos dos elementos: costos de transacción e información son características fundamentales que generan confianza en el sistema para emprender nuevos negocios, para profundizar en el mercado comprendiendo los términos del intercambio, los arreglos y los contratos.

## **2. ESTRUCTURA DEL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD**

La Constitución de 1991 trajo para el país un sistema político en el que se planteó una nueva forma de formular las políticas públicas. La ley 152 de 1994 estableció los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados en el artículo 342 de la Constitución y en general por el capítulo 2 del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.

De esta manera, se entiende al Presupuesto Público como un instrumento de carácter financiero y económico que permite al sector público planear y programar los ingresos y gastos públicos de forma tal que al ejecutarse se aproxime lo mejor posible a las proyecciones realizadas. En esencia, el presupuesto constituye un instrumento de planificación y un componente importante de la política económica de forma tal que se hace necesario una coherencia entre el presupuesto, las metas y los objetivos definidos por medio de la política económica, concretamente, las políticas monetaria, cambiaria y las metas de crecimiento e inflación.

Las autoridades e instancias nacionales de planificación actúan como entes articulados para la conformación del plan de desarrollo que a su vez sirve de marco para la formulación de políticas públicas en el país. En este proceso de planeación no solo participa la Presidencia de la República sino que intervienen varias entidades encargadas. La más importante es del Departamento Nacional de Planeación (DNP) creado por medio de la Ley 19 de 1958. Tiene como objetivo servir, junto con el Consejo Nacional de Planeación de Política Económica y Social (CONPES), de conexión por medio del cual el Presidente de la República ejerce su función de máximo orientador de la Planeación Nacional, constituyéndose como el elemento central y coordinador del Sistema Nacional de Planeación.

El Plan de Desarrollo es programático y por ello el Presidente y el CONPES son sus máximas autoridades. Sin embargo, la ley establece las instancias nacionales de planeación: El Congreso de la República, que evalúa la viabilidad del plan y lo aprueba junto con el Consejo Nacional de Planeación. La aprobación del plan se lleva a cabo por medio de tres etapas: formulación, aprobación y ejecución.

- **Formulación:** Se realiza durante los 6 meses siguientes a la iniciación del período presidencial, es decir, del 7 de agosto al 7 de febrero. El CONPES emite su concepto y hace las modificaciones para llevarlo ante el Congreso a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- **Aprobación:** En el Congreso se discute el Plan en dos debates en el transcurso de 3 meses. En caso tal en que se venza el término sin ser aprobado, el Gobierno mediante un Decreto puede ponerlo en vigencia.
- **Ejecución:** Se deben elaborar y ejecutar los planes de acción en cada uno de los organismos públicos de todo orden.

## **2.1 CLASIFICACION PRESUPUESTARIA**

En esta se plasman los criterios de clasificación de ingresos y gastos que quedan referidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto junto con otras normas que permiten especificar tres criterios de clasificación: Institucional o administrativa, por objeto o grupo de gasto y por fuente u origen de funcionamiento.

- **Clasificación Institucional o administrativa:** El sector defensa en Colombia se encuentra conformado por dos sectores: uno central y otro descentralizado. El sector central esta integrado por 8 unidades ejecutoras del Ministerio de Defensa las cuales dependen de los aportes del Tesoro Nacional: Gestión General, Comando General de las FF.MM, Ejército Nacional, Armada Nacional, Fuerza Aérea, Comisionado Nacional para la Policía, Dirección de Sanidad

Militar y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Estas entidades hacen parte de la sección presupuestal 1501. También se halla la Policía Nacional de la sección presupuestal 1601 compuesta por dos unidades ejecutoras: La Gestión General y la Dirección de Sanidad las cuales dependen también de los aportes de la nación. Estas unidades ejecutoras del sector central pertenecen al Ministerio de Defensa y a la Policía Nacional y forman parte del Presupuesto Nacional (PN).

El sector descentralizado está integrado por 15 entidades: 10 establecimientos públicos que forman parte del Presupuesto General de la Nación (PGN) y que incluyen recursos propios<sup>26</sup> y aportes de la nación. Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, Fondo Rotatorio del Ejército, Fondo Rotatorio de la Armada Nacional. Fondo Rotatorio de la Fuerza Aérea, Instituto de Casas Fiscales del Ejército, Defensa Civil Colombiana, Club Militar de Oficiales, Caja de Sueldo de Retiro de la Policía Nacional, Fondo Rotatorio de la Policía Nacional y Hospital Militar. Las restantes 5 son entidades vinculadas que solo tienen recursos propios, por lo cual no hacen parte del PGN y son: Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana (CIAC), Industria Militar, Servicio Aéreo a Territorios Nacionales (SATENA), Hotel San Diego S. A. Hotel Tequendama y Caja Promotora de Vivienda Militar.

- Clasificación por origen o grupo de gasto: Reúne el funcionamiento y la inversión.
- Clasificación por fuente u origen de funcionamiento: Contempla el aporte nacional y los recursos propios.

## 2.2 FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA

Los planteamientos hechos en el presupuesto de Seguridad y Defensa deben ser acordes a las políticas del gobierno de turno, de forma tal que este sea el principal elemento en el que la política y los objetivos institucionales vayan de la mano.

A su vez, ha de tenerse en cuenta las directrices del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación –DNP-; el Estatuto Orgánico de Presupuesto, decreto 111 de 1.996 y sus decretos reglamentarios.

El presupuesto nacional destinado al sector Defensa se divide entre: Funcionamiento e Inversión. El funcionamiento consta de tres fases:

- Gastos de Personal: Incluye el pago a la planta de personal.
- Gastos Generales: Atiende la adquisición de raciones de campaña, munición, repuestos, combustibles y lubricantes, equipo de campaña, dotaciones, seguros, servicios públicos, entre otros.
- Transferencias: Son pagos relacionados con la seguridad social (pensiones y cesantías), y las demás asignaciones al personal en retiro.

En cuanto a la inversión, las unidades ejecutoras presentan un proyecto, cada proyecto se inscribe en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) el 1 de enero de cada año. Antes de ser ejecutados, el Ministerio de Defensa los envía al DNP específicamente a la Unidad de Justicia y Seguridad<sup>27</sup> y en reunión con los comités funcionales se revisa cada uno de los proyectos de inversión.

---

<sup>27</sup> Creada a fines de 1992 mediante el decreto 2167. Esta unidad fue encargada de promover y participar en la formulación y coordinación de políticas, planes, programas, estudios y proyectos de inversión en los sectores de justicia, defensa y seguridad. Además, el trabajo de esta dependencia se orientó a la planificación de los gastos de justicia y seguridad y al diseño de cambios institucionales en esta materia.

Así pues, es el Ministerio de Defensa después de hacer un análisis presupuestal lo pasa al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el cual junto al DNP fijan un Plan Financiero a nivel nacional. Es claro que el funcionamiento en lo referente a la planificación financiera en el sector defensa es igual al del resto del país donde cada sección presupuestal ha de plantear un anteproyecto para la vigencia del año siguiente antes del 15 de marzo y enviarlo a la Dirección General de Presupuesto Nacional.

Es importante anotar que el presupuesto destinado al sector defensa goza de menos restricciones financieras debido al CAI. Existen por tanto, dos clases de rubros a diferenciar en el presupuesto de defensa “aquellos destinados a gastos de índole administrativa y los destinados a gastos operativos. Los primeros sí presentan un comportamiento relativamente inercial, mientras que los segundos responden y han respondido históricamente durante los últimos 15 años, a la dinámica del conflicto y el entorno de seguridad”<sup>28</sup>.

Por último, el presupuesto es una tarea asignada que se realiza cada año obedeciendo al principio de anualidad del presupuesto. Por tanto, es de vital importancia que se ciña a una adecuada planeación y programación presupuestal donde los equipos de planeamiento del sector defensa deben actuar en conjunto para priorizar sus necesidades de forma tal que se obtengan las mejores negociaciones.

### **2.3 APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA**

Para la aprobación del presupuesto, el Ministerio de Defensa quien cuenta con la oficina de planeación formulan un anteproyecto marco donde se toman en cuenta los anteproyectos de cada una de las unidades ejecutoras y lo envían al Ministerio

---

<sup>28</sup> RANGEL SUAREZ, Alfredo y TORRES, Uriel. Transparencia del Presupuesto de Defensa. El caso Colombiano. Op. cit., p. 62.

de Hacienda no sin antes ser analizados y aprobados los diferentes presupuestos de inversión por el DNP.

A su vez, el Ministerio de Hacienda pasa un proyecto de presupuesto general para ser aprobado por el Congreso de la República<sup>29</sup> en dos etapas; en primer lugar, por las comisiones encargadas del presupuesto y, en segundo lugar, por las sesiones plenarias.

Bajo el Ministerio de Hacienda y el DNP cae la responsabilidad de aprobar el presupuesto de defensa. El Ministerio de Hacienda aprueba el monto total y algunos rubros específicos como los gastos de funcionamiento. El DNP sanciona los proyectos de inversión del sector como adquisiciones de material de guerra y construcciones de infraestructura.

## **2.4 FUENTES EXTRA-TESORO**

La más importante la representa la Cooperación Internacional proveniente de países como Estados Unidos que en la última década contribuyó con un monto cercano a los 430 millones de dólares anuales<sup>30</sup>. Sin embargo, para “el año 2.000 con la aprobación del Plan Colombia el país se convirtió en el tercer receptor de ayuda estadounidense después de Israel y Egipto”<sup>31</sup>. También se cuenta con la ayuda de países como el Reino Unido.

Estos aportes se reciben generalmente en especie y el Ministerio de Defensa no tiene ninguna relación directa sobre ellos.

---

<sup>29</sup> Cabe aclarar que el Congreso con sus comisiones de Seguridad y Defensa no participa en la etapa de formulación del presupuesto de defensa. Sin embargo, cuando se requiere la contratación de un crédito externo para financiar algún proyecto de inversión, la Comisión Interdisciplinaria de Crédito Externo participa en esta aprobación específica del presupuesto de defensa.

<sup>30</sup> Transparencia del Presupuesto de Defensa. El caso Colombiano. Op. cit., p. 66.

<sup>31</sup> *Ibíd*, p.66.

La segunda fuente extra-tesoro la integran los convenios realizados entre el Ministerio de Defensa y las empresas del sector minero. En estos acuerdos se pacta la presencia de la Fuerza Pública con un mayor pie de fuerza para prestar seguridad sobre la infraestructura en zonas donde se explota, se explora y se opera; todo esto se lleva a cabo a través de los aportes que las empresas del sector pagan ya sea en dinero o en especies.

Si el aporte se recibe en dinero, forman parte de los Fondos Internos del Ministerio de Defensa, así el Ministerio de Hacienda y Crédito Público avala un cupo de gasto que permite que estos aportes puedan ser realizados. No obstante, estos aportes deben ser reportados ante el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General, sin embargo, su monto y destinación son confidenciales y por tanto se alejan de cualquier control.

Para los aportes en especies no se necesita que sean reportados a ninguna institución, de ahí que no formen parte del presupuesto.

La tercera fuente extra-tesoro es aquella que la Fuerza Pública recibe por parte de alcaldías y gobernaciones, estos dineros hacen parte del presupuesto del gobierno local y no del PGN pues no tienen su origen en el Tesoro Nacional y la Contraloría General no realiza veeduría sobre ellos. Cabe resaltar que el Ministerio de Hacienda no interviene ni en su aprobación ni en el desembolso de los recursos.

## **2.5 EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA**

La primera parte de la ejecución presupuestal se lleva a cabo cuando se ha aprobado la Ley de Presupuesto en el Congreso, de esa manera el Gobierno expide el Decreto de Liquidación en el que se detallan los rubros del presupuesto entre las unidades ejecutoras. Cuando se expide el certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) para hacer efectivo el Gasto por parte de las unidades

ejecutoras se da el primer paso para el proceso de ejecución. En síntesis, lo que esto representa es una expectativa de gasto frente a un futuro desembolso.

La segunda parte la conforman el Registro de Bienes y Servicios y el Registro Presupuestal de Compromiso que consiste en el detalle de bienes y servicios a adquirir y la deducción en los cupos de gasto. Por último se hallan la Entrada de Bienes y Servicios y la Obligación, es decir, la recepción de los bienes y servicios adquiridos y la definición de la forma de pago y plazos.

## **2.6. GASTOS RESERVADOS**

Estos se hayan dentro del Decreto de Liquidación del Presupuesto que son las erogaciones destinadas al cubrimiento de actividades de inteligencia e investigación para la conservación y restablecimiento del orden público, la represión del delito, la protección de terceros, funcionarios y exfuncionarios públicos y la salvaguarda de la soberanía nacional, que no pueden efectuarse a través de canales administrativos normales, en razón a la necesidad que tienen los organismos que operan en secreto.

Las entidades que ejecutan estos gastos reservados en el sector defensa son: la Dirección de Inteligencia del Ejército, la Dirección de Inteligencia de la Armada Nacional, la Dirección de Inteligencia de la Fuerza Aérea, el D-2, el Estado Mayor Conjunto del Comando General de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

De hecho, estos gastos son especiales por la labor que cumplen y por las entidades involucradas en estas tareas, de ahí que el manejo presupuestal y contable así como su control se lleve de forma diferente y resulte a la vez más

complicado de monitorear. Sin embargo, se destina para este rubro menos del 1%<sup>32</sup>.

La ejecución del gasto se coordina por medio del Programa Anual de Caja (PAC), de acuerdo a las expectativas de recaudo, pero se ajusta mensualmente según la dinámica de los ingresos fiscales y en general por el comportamiento de las variables macroeconómicas.

Vale la pena aclarar que dentro de este proceso de ejecución del presupuesto nacional, el sector defensa se vale de el SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera)<sup>33</sup> que opera desde 1.999 bajo la administración de Andrés Pastrana. En últimas lo que busca es integrar, sistematizar y depurar la ejecución presupuestal logrando así mayor transparencia y eficiencia.

## **2.7 CONTROL INTERNO DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA**

Las entidades públicas tienen la obligación de aplicar métodos y procedimientos de control interno como lo manda la Constitución de 1991 ya sea directamente o por medio de la contratación de este servicio con empresas privadas del país.

El Artículo 1 de la Ley 87 de noviembre 29 de 1993 define el Control Interno como “el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales

---

<sup>32</sup> Transparencia del Presupuesto de Defensa. El caso Colombiano. Op. Cit., p. 66.

<sup>33</sup> Es una herramienta que busca mejorar las diferentes fases de la Administración financiera con información que permite la coherencia interna, la continuidad y compatibilidad de los flujos de información para la toma de decisiones sobre la asignación de recursos públicos.

y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos”<sup>34</sup>.

En el Ministerio de Defensa Nacional Control Interno es definido como “el proceso realizado por todos los funcionarios de todos los niveles de las dependencias y entidades adscritas y vinculadas que integran el Sector Administrativo Defensa Nacional, existente y que proporciona seguridad razonable apuntando al cumplimiento de los objetivos en los siguientes aspectos:

- Efectividad y eficiencia de operaciones
- Confiabilidad en la información financiera
- Cumplimiento de las leyes y normas que regulan el uso de los recursos asignados al Sector para su cooperación y normal funcionamiento”.<sup>35</sup>

En directa relación con el Sistema de Control Interno se encuentra la Oficina de Control Interno con cada una de las dependencias del Ministerio de Defensa. Se encarga de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles. Asesora al Ministro en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de metas u objetivos previstos.

Ahora bien, esta Oficina de Control Interno se encarga de asesorar y evaluar los procesos y procedimientos que realizan todos los componentes, dependencias o elementos que hacen parte del Ministerio en cuanto a la planeación, dirección, organización, ejecución y control. Además esta Oficina fomenta la cultura de control y sirve de enlace con los organismos externos de control.

---

<sup>34</sup> Ministerio de Defensa Nacional. Conceptualización del Sistema de Control Interno-Criterios Generales. Disponible en: <http://www.mindefensa.gov.co/nuevoweb/SistemaCI/Conceptualizacion.html>

<sup>35</sup> Ibid., internet en: <http://www.mindefensa.gov.co/nuevoweb/SistemaCI/Conceptualizacion.html>

Por su parte, la Contraloría General de la República realiza Auditorías para determinar si las Oficinas de Control Interno ejecutan eficientemente las funciones que les han sido asignadas.

## **2.8. CONTROL EXTERNO DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA**

“Colombia cuenta con un Sistema de Control Fiscal integrado por la Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales y Municipales, la Auditoría General de la República y los métodos y procedimientos de control interno que aplican a las dependencias oficiales de todo orden”<sup>36</sup>.

De hecho el principal ente de este sistema es la Contraloría General de la República que representa el máximo órgano de control fiscal del Estado. Por lo tanto, “tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos, y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas”<sup>37</sup>. Así mismo, la Contraloría General de la República hace parte de las entidades autónomas e independientes del Estado.

Por su parte, la Contraloría ejerce tres labores que le competen para ejercer su función de control y vigencia fiscal, y son: Auditorías de tipo micro y macro y responsabilidad fiscal. A parte de esto, puede completar su labor implementando otros controles como son: Control prevalente, control recurrente, control persuasivo y función de advertencia.

- Control prevalente: Lo implementa cuando ejerce el control fiscal sobre recursos de origen nacional administrados por los entes territoriales.

---

<sup>36</sup> Transparencia del Presupuesto de Defensa. El caso Colombiano. Op. cit., p. 80.

<sup>37</sup> *Ibíd*, p.80.

- Control recurrente: Es cuando opera junto con las contralorías territoriales correspondientes.
- Control persuasivo: Se lleva a cabo cuando induce a los transgresores de la cosa fiscal a enmendar el daño causado.
- Función de advertencia: Se trata de indicarle a la administración las anomalías encontradas con el fin que las medidas se tomen lo antes posible y así evitar que los dineros públicos sean desviados para otros fines.

En lo concerniente al Sector Defensa Justicia y Seguridad, la Contraloría General de la República se apoya en diferentes comisiones que le permiten realizar el control fiscal, este sector verifica al Sector Administrativo Defensa Nacional, entre otros; cuenta con la Dirección de Vigilancia Fiscal<sup>38</sup> y la Dirección de Estudios Sectoriales<sup>39</sup>.

## **2.9. CONTROL DE LA SOCIEDAD**

Como se manifiesta en la Constitución de 1.991 quedó para la sociedad un lugar reservado de forma tal, que la acción del ciudadano y en general de la sociedad civil, se involucre en la participación y determinación de las decisiones ya sean de tipo económico, político, administrativo y cultural de la nación.

Cinco son los representantes que conforman el control social del presupuesto de defensa:

- Corporación Transparencia por Colombia: Es una organización sin ánimo de lucro fundada en 1998 que se caracteriza por su lucha contra la corrupción en

---

<sup>38</sup> Esta dirección es la encargada de garantizar el cumplimiento de las metas y los indicadores de desempeño establecidos en la planeación anual.

<sup>39</sup> Tiene como fin dar a conocer estudios del sector teniendo en cuenta la elaboración de estudios coyunturales realizados.

asuntos de interés público. Trabaja en el diseño, aplicación y masificación de herramientas de carácter preventivo en tres frentes: el sector público responsable de la gestión del Estado, el sector privado que invierte en Colombia y la ciudadanía organizada que debe cumplir un papel central en el control social de lo público<sup>40</sup>.

- Fundación Seguridad y Democracia: Es una institución sin ánimo de lucro fundada en 2002. Tiene tres objetivos básicos: Primero, contribuir a que en Colombia los temas de la seguridad y la democracia se conviertan en asuntos de interés público y sean objeto de debate entre los ciudadanos. Segundo, profundizar el compromiso de los distintos sectores de la sociedad con la seguridad y con la democracia. Tercero, contribuir a enriquecer y a hacer más eficaces las políticas públicas de seguridad y de profundización de la democracia, en el marco del Estado de derecho<sup>41</sup>

Su línea de investigación se concentra en los siguientes temas: Conflicto Armado, Seguridad Urbana y Policía, Narcotráfico, Seguridad Regional e Internacional, Instituciones y Políticas de Seguridad y Apoyo legislativo.

- Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras): Es una institución autónoma creada en 1969 para fines de ayuda mutua e interés colectivo entre las cámaras de comercio que funcionan en el país o fuera de él. Su importancia radica en el programa Probidad para la lucha anticorrupción de los empresarios en negocios con el Estado. Tiene como fin “la construcción de una cultura ética en la contratación de particulares con el Estado, que contribuya de forma decidida a la erradicación del flagelo de la corrupción en

---

<sup>40</sup> Corporación Transparencia por Colombia. Quiénes Somos. En: <[http://www.transparenciacolombia.org.co/vcontent/index.php?option=com\\_content&task=section&id=3&Itemid=25](http://www.transparenciacolombia.org.co/vcontent/index.php?option=com_content&task=section&id=3&Itemid=25)>

<sup>41</sup> Fundación Seguridad y Democracia. Sobre Fundación y Democracia. Misión y Visión. En: <[http://www.seguridadydemocracia.org/about\\_list2.asp?s\\_type=1](http://www.seguridadydemocracia.org/about_list2.asp?s_type=1)>

Colombia, al fortalecimiento de la competitividad y al desarrollo de los mercados local, regional y nacional”<sup>42</sup>.

- Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana: Se crea a partir de 2002 como consecuencia de la reestructuración de la Contraloría General de la República y “se le asignan funciones para facilitar procesos de participación como canalizar las denuncias de los ciudadanos; promover y estimular la participación ciudadana; apoyar el desarrollo de veedurías de la sociedad civil para hacerle seguimiento a los proyectos que realizan las entidades con fondos públicos; capacitar a los ciudadanos que estén interesados en participar en procesos de vigilancia ciudadana, entre otras”<sup>43</sup>.

Esta delegada contribuye al control social de los presupuestos públicos, a partir del control fiscal participativo compuesto por cinco estrategias: Información, Organización, Formación, Auditorias articuladas y Sistema de recepción de denuncias.

- Veedurías ciudadanas: Es un mecanismo de participación que representa a los ciudadanos o las organizaciones sociales para ejercer la vigilancia sobre a la gestión pública, asignando responsabilidades a las Entidades del Estado con la conformación de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías<sup>44</sup> como lo dicta la Ley 850 de 2003.

---

<sup>42</sup> Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio. Programas. Probidad. En: <<http://www.confecamaras.org.co/Programas/probidad.php>>

<sup>43</sup> Transparencia del Presupuesto de Defensa. El caso Colombiano. Op. cit., p. 95.

<sup>44</sup> Esta red esta conformada por la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Ministerio del Interior, Departamento Administrativo de la Función Pública, Escuela Superior de la Administración Pública y Organismos de Planeación de los diferentes niveles.

### **3. ANALISIS POR PERIODO PRESIDENCIAL (1994-2004) SOBRE EL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD**

#### **3.1. CONSIDERACION DEL PERIODO PRESIDENCIAL DE 1.990-1.994**

A pesar que este trabajo se delimita para el período 1.994-2.004 se hace necesario hacer un breve repaso al comprendido entre 1.990-1.994 durante la administración de Cesar Gaviria quien adelantó importantes transformaciones en cuanto a la Defensa y Seguridad. Se puede afirmar que esta fue la primera administración que hizo pública su Política Nacional de Seguridad a la que denominó “Estrategia Nacional contra la Violencia”.

Dentro de las transformaciones más importantes se halla el nombramiento del primer civil en más de 30 años en los que estos se mantuvieron casi por completo al margen de los asuntos militares y de seguridad nacional. Se nombró al Consejero Presidencial para Defensa y Seguridad, Rafael Pardo Rueda en el ministerio de Defensa Nacional.

Por primera vez una persona que no pertenecía a las FF.MM desde 1.953 ocupaba un ministerio que siempre asumían generales en servicio activo. Así se dejó entrever que los problemas de Seguridad y Defensa son asuntos políticos aunque se apoyen en las instituciones armadas. En últimas, lo que se pretendía era cambiar la relación de los militares con las instituciones civiles del Estado.

Así mismo, se designó un director civil en el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS- máximo organismo de inteligencia estatal del país, cargo que ocupaban oficiales en servicio activo o en retiro de las Fuerzas Armadas.

Otra reforma importante adelantada por este gobierno en asuntos de Defensa y Seguridad fue la creación de la Consejería Presidencial para la Defensa y la

Seguridad a través del decreto 1874 de agosto de 1990. Este organismo quedó encargado de la definición de la Política de Defensa y del manejo de los conflictos internos y externos y, de la coordinación de los planes que se elaboraron al respecto.

Así mismo, se creó a fines de 1992 la Unidad de Justicia y Seguridad en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) mediante el Decreto 2167. A esta entidad se le encomendó el manejo de las inversiones públicas con el fin de analizar y monitorear el GDS así como el diseño de cambios institucionales en estas materias.

En el plano militar el aporte principal del Gobierno Gaviria fue el establecimiento de unidades especiales y contraguerrilla, la incorporación de soldados profesionales y el apoyo logístico con tecnología de punta.

Durante este período el GDS aumentó considerablemente permitiendo aumentar el pie de fuerza y la renovación del equipo militar. Cabe aclarar que parte de este aumento considerable se debió principalmente a la nivelación salarial en la que se buscó igualar los salarios de los oficiales y suboficiales con los demás servidores públicos de similar jerarquía. Esto “significó en términos reales un aumento cercano del 100% de los salarios de los uniformados en Colombia”<sup>45</sup>

### **3.2 ERNESTO SAMPER PIZANO 1994-1998**

Este período es de particular importancia debido a la inestabilidad política, económica y social que se generó por el escándalo desatado de los supuestos dineros del narcotráfico que ingresaron a la campaña presidencial de este mandatario y por el cual se formó el proceso 8.000. Bajo esta circunstancia se produjo un ambiente de inestabilidad política que dificultó la gobernabilidad. Sin

---

<sup>45</sup> Transparencia del Presupuesto de Defensa. El caso Colombiano. Op. Cit., p. 20.

embargo, durante este proceso 8.000 el estamento militar tomo importancia por su papel fundamental en un país democrático como el nuestro para mantener la estabilidad de las instituciones.

Ahora bien, durante el discurso de posesión se dejo clara la disponibilidad del gobierno para adelantar diálogos de paz con la guerrilla que condujeran a la desactivación de la lucha armada, para tal fin, se creó la Oficina del Alto Comisionado para la Paz que reemplazó a la Consejería Presidencial para la Paz. Así pues, giro su política durante el primer año alrededor del proceso de paz.

En ese sentido, se adelantaron conversaciones con las FARC pero estas fracasaron cuando el gobierno declino a la iniciativa del despeje del municipio de Uribe en el Meta para realizar los diálogos; en parte por la presión que los militares ejercieron. Fue así como a mediados de 1.995 esta posibilidad se da por terminada.

De una parte se planteó la paz como un medio para dar solución al CAI pero por otra, se tomaron medidas que implicaron a la población civil como fue la creación a fines de 1.994 por parte del Consejo Nacional de Seguridad de las Asociaciones Comunitarias de Vigilancia Rural conocidas como Convivir<sup>46</sup>, donde la población rural serviría de apoyo logístico a las Fuerzas Armadas, pero el asunto es, que estas cooperativas no solo sirvieron de apoyo logístico sino que también estaban armadas para enfrentar a la guerrilla. Ya para 1.995 se habían creado más de 40 de estas cooperativas en medio de la controversia que estas generaron.

---

<sup>46</sup> LEAL, Francisco. La Inseguridad de la Seguridad, Colombia 1958-2005. Bogotá, 2005, p. 138.

**3.2.1. Presupuesto en el sector defensa.** Cuatro son los determinantes del GDS durante este cuatrienio<sup>47</sup>. Primero, los factores económicos como el crecimiento y los niveles de gasto anterior. Segundo, los factores estratégicos como la evolución del conflicto y el poder militar de las amenazas a la seguridad. Tercero, los factores sociales como las acciones de apoyo a la comunidad. Cuarto, los factores políticos como la necesidad de estabilidad del régimen político.

Los programas de este gobierno para el sector defensa se concretaron en dos objetivos básicos: mejoramiento de la capacidad técnica y el fortalecimiento del sistema logístico. De esta manera se llegó a proponer algunos programas como: primero, el mejoramiento de la capacidad técnica para un empleo eficiente de los recursos lo que permitiría mejorar la movilidad de las FFMM en todo el territorio nacional mejorando el transporte terrestre, fluvial y aéreo. Segundo, fortalecimiento del sistema logístico por medio de la creación de más instalaciones militares en el territorio de forma tal que se contara con mayor presencia de la fuerza pública.

En este contexto de ideas, se resalta que el presupuesto en el sector defensa es más flexible que en otros sectores debido a la situación de CAI que vive el país, de ahí que en 1.997 la economía realizara su mayor esfuerzo en el sector desde 1.926 (Ver Gráfico 1) respaldado en 2 hechos<sup>48</sup>: la tendencia creciente de los gastos de funcionamiento como resultado de la nivelación salarial establecida en la Ley 4 de 1.992 y los recursos de inversión derivados de los Bonos de Seguridad<sup>49</sup> representados en 440 mil millones de pesos.

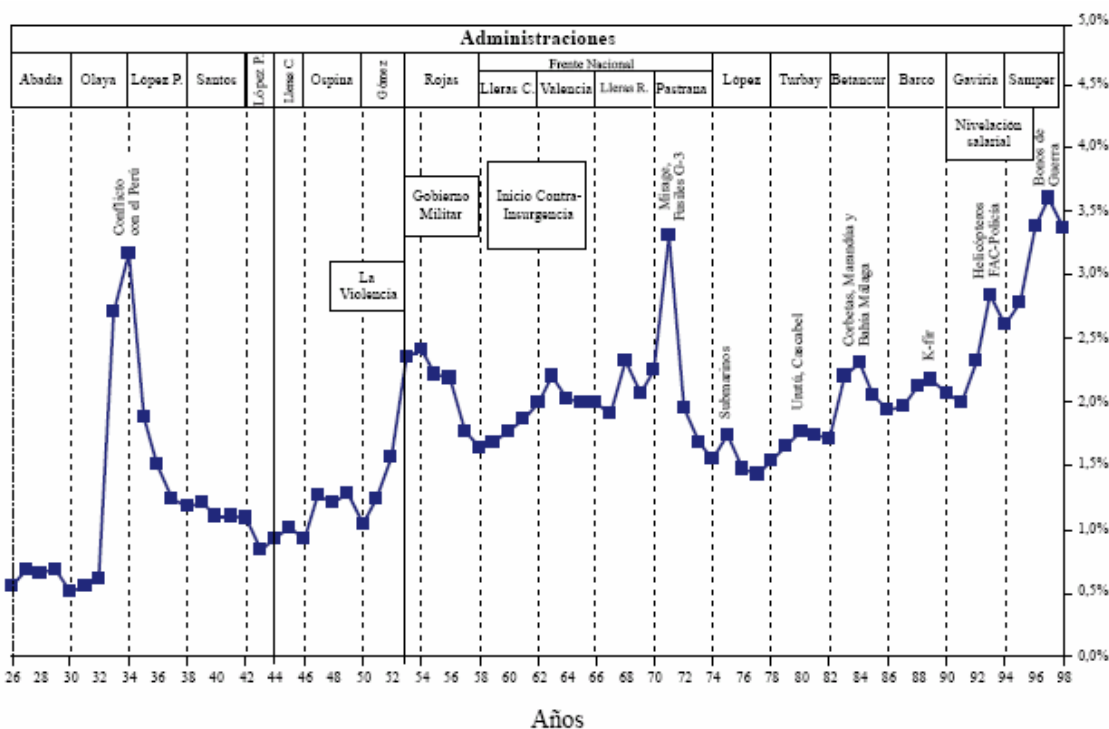
---

<sup>47</sup> DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA Andrés, ESCOBEDO Rodolfo, GAVIRIA Adriana y VARGAS Mauricio. El Ejército Colombiano durante el período Samper: Paradojas de un proceso tendencialmente crítico. Revista Economía Internacional número 49-50. Internet en: <<http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/colinter/davila.htm>>

<sup>48</sup> Ibíd. Internet: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/colinter/davila.htm>

<sup>49</sup> También conocidos como Bonos de Guerra, los cuales facilitaron los recursos de inversión encaminados a mejorar la movilidad, inteligencia y comunicaciones de la Fuerza Pública.

Gráfico 1. Colombia: Esfuerzo de la economía en el Sector Defensa 1926-1998.

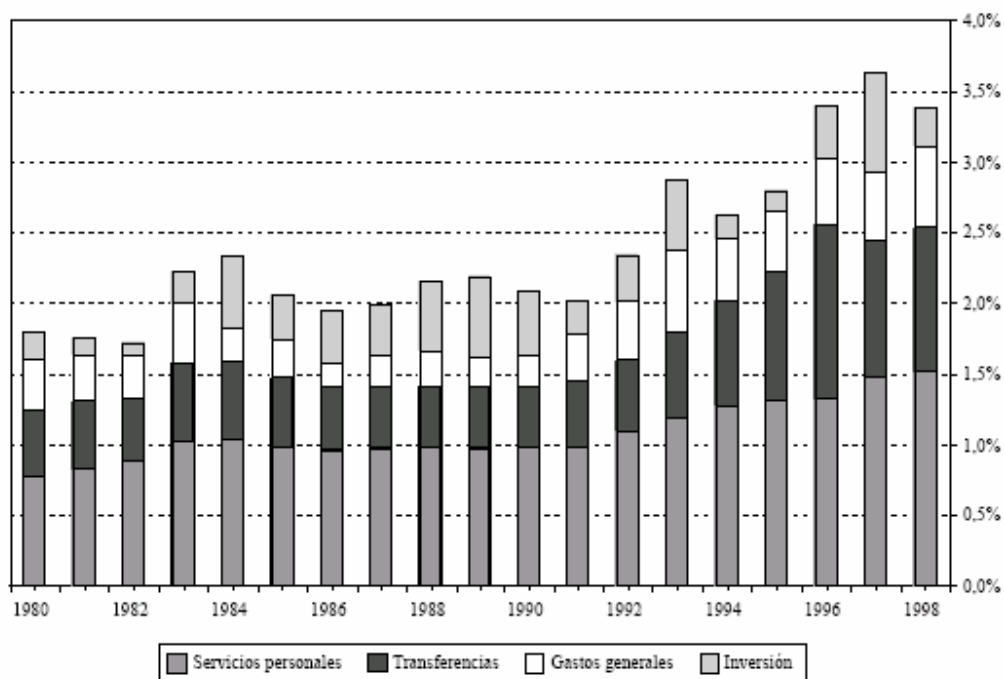


Fuente: Cálculos propios de los autores: Yaneth Giha Tobar, Héctor Riveros Reyes y Andrés Soto Velasco.

Ahora bien, el gasto como porcentaje del PIB como lo indica Giha Tobar, Riveros Reyes y Soto Velasco<sup>50</sup>, fue de 3.2% entre 1.993 y 1.998 a diferencia del 2.1% entre 1.980 y 1.992 (Ver Gráfico 2).

<sup>50</sup> GIHA TOBAR; RIVEROS REYES y SOTO VELASCO. El gasto Militar en Colombia: Aspectos Microeconómicos y Macroeconómicos. Op.cit., p. 172.

Gráfico 2. Colombia: Participación del Gasto en Fuerza Pública en el PIB, 1.980-1.998



Fuente: Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

Este 3.2% se descompone de la siguiente manera: 2.3% a remuneraciones de personal activo y retirado, 0.5% a operaciones de la Fuerza Pública y el 0.4% a la compra de equipo y mantenimiento. (Ver Tabla 1).

Tabla 1. Colombia: Composición del Gasto de la Fuerza Pública (porcentajes)

Período	Remuneración del personal activo y en retiro	Operación	Inversión
1980-1998	71.4	14.8	13.8
1980-1992	70.0	13.8	16.4
1993-1998	72.9	15.8	11.3

Fuente: Contraloría General de la República y cálculos de los autores

En el período 1.980-1.998 como lo interpretan Giha Tobar, Riveros Reyes y Soto Velasco:

El principal componente del Presupuesto de Defensa lo constituye el rubro de servicios personales designados por la remuneración a la planta de personal que representa el 45.2% del gasto. El rubro de transferencias constituye el 26.2% y se destina a pagos por conceptos de seguridad social, pensiones correspondientes al personal en retiro y auxilios de cesantías. El rubro de gastos generales representa el 14.8%; tiene como finalidad la adquisición de bienes y servicios destinados a garantizar la operación del sector y constituye el 13.8% del gasto<sup>51</sup>.

En este sentido, al tomar 1997 que fue el año que representó “el más alto porcentaje del PIB que correspondió al 3.6% en comparación con años anteriores, al desglosar la cifra, se tiene que se destinó a la Fuerza Pública 2.4% para remuneración de efectivos, 0.5% para operaciones y 0.7% para inversión”. (Giha Tobar, Riveros Reyes y Soto Velasco: 1999, 172).

En síntesis, “la remuneración del personal activo y retirado contemplado en los servicios personales y transferencias representa el 71.4% del gasto”<sup>52</sup> Cabe la pena resaltar que el rubro servicios personales como lo señalan Giha Tobar, Riveros Reyes y Soto Velasco<sup>53</sup> refleja el incremento del número de efectivos que creció en promedio 4.2% anual entre 1.980 y 1.998 representado en 435 soldados por cada 100 mil habitantes en 1.980 y 641 en 1.998.

**3.2.2 Ofensiva guerrillera.** La ofensiva guerrillera se desató con mayor fuerza a partir de 1.996, durante los dos últimos años del gobierno Samper donde las Fuerzas Armadas sufrieron los más graves golpes a partir de derrotas militares que pusieron en entre dicho la capacidad de estas para afrontar el conflicto.

---

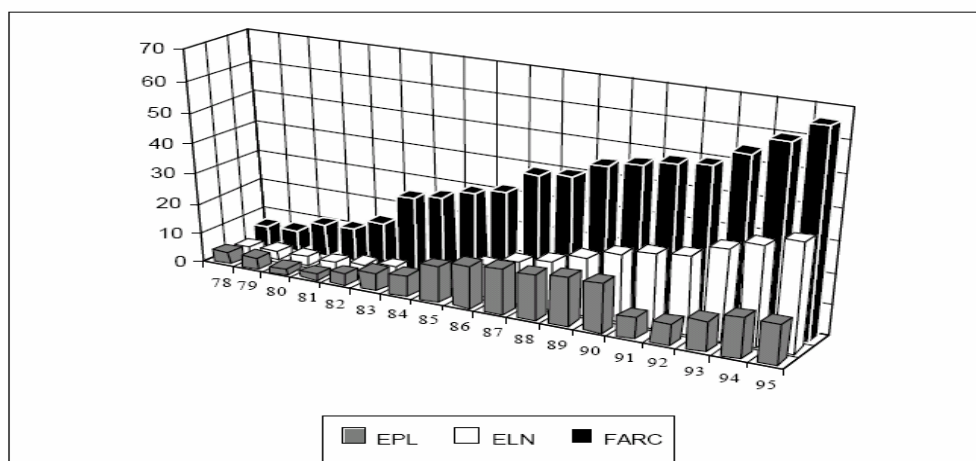
<sup>51</sup> *Ibíd.*, p. 171.

<sup>52</sup> *Ibíd.*..., p. 172.

<sup>53</sup> *Ibíd.*..., p. 172.

En estos hechos se destaca la fortaleza de las FARC, uno de los motivos que lo puede explicar es su expansión. “En 1.978 tenían 8 frentes, en 1.986 ya contaban con 32 y en 1.995 habían aumentado a 65. Por su parte, el ELN disponía de 3 frentes en 1.978, pasó a 11 en 1.986 y en 1.995 ya contaba con 32. En el caso del EPL es diferente pues para 1.995 contaba con 5 frentes activos 5 años después de la desmovilización de la mayoría del grupo”<sup>54</sup>. (Ver Gráfica 3).

Gráfica 3. Evolución del número de frentes de la guerrilla



**Fuente:** Consejería para la paz.

Es claro que con el aumento en el número de frentes también creció el número de combatientes como lo sugiere Villamizar<sup>55</sup>, en 1.986 la FARC tenía alrededor de 3.600 hombres y en 1.995 tenía cerca de 7.000. El ELN tenía 800 efectivos y en 1.995 alcanzó los 3.000 en sus filas.

De esta manera, los nuevos frentes guerrilleros organizados llegaron a áreas que antes no contaban con la presencia de estos grupos, pues en 1.985 las guerrillas hacían presencia en más o menos 170 municipios y ya para 1.988 se habían

<sup>54</sup> ECHANDÍA, Camilo. Expansión Territorial de la Guerrilla Colombiana: geografía, economía y violencia. Op. cit., p. 7.

<sup>55</sup> VILLAMIZAR, Andrés. Fuerzas Militares para la Guerra. La agenda pendiente de la Reforma Militar. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2003, p. 17.

establecido en casi 600. De los 342 municipios que entre 1.993 y 1.995 tuvieron las mayores tasas de asesinatos, secuestros y encuentros armados, 284 contaban con presencia guerrillera<sup>56</sup>.

Con estos factores, fue posible que las FARC desplegaran tan ambiciosa ofensiva además de poner en marcha lo que ellas denominaron “Nueva Forma de Operar” (NFO) la cual ya no se basaba en buscar a su enemigo para emboscarlo sino ir hasta donde él persuadiéndolo de diferentes maneras. Esto se puede atribuir también a una serie de innovaciones tácticas, tecnológicas y organizacionales alcanzadas durante 1.996 apoyadas en una nueva tecnología de combate representada en artillería de cilindros de gas, morteros, visores nocturnos, equipos de comunicación y fusiles sofisticados. Esta practica duro desde los primeros meses de 1.996 hasta mediados de 1.998.

**3.2.3 Confrontaciones entre la FARC y la fuerza pública.** Es preciso aclarar que por la intensidad de las confrontaciones solo detalle a las FARC, por ser los que en este período realizaron ofensivas con graves consecuencias para el país y que repercutieron en la sociedad por la gravedad de las mismas.

Entre los hechos más destacados se encuentran los siguientes<sup>57</sup>: El Bloque Sur de las FARC en 1.996 asaltó la Base Militar de Las Delicias, Putumayo dejando 25 militares muertos y 60 retenidos. Días después es atacada la Base de la Carpa en Guaviare con un saldo de 24 militares muertos de una unidad de contraguerrilla. Febrero de 1.997 dos frentes guerrilleros confrontaron a una unidad del Ejército en San Jacinto, Meta donde murieron 19 militares. En Julio de 1.997 fue derribado un helicóptero de la Fuerza Pública. En diciembre de 1.997 fue asaltada la Base de Comunicaciones del Cerro de Patascoy, Nariño donde resultaron 11 militares

---

<sup>56</sup> ECHANDÍA, Camilo. Expansión Territorial de la Guerrilla Colombiana: geografía, economía y violencia. Op.cit., p. 22.

<sup>57</sup> LEAL, Francisco. La Inseguridad de la Seguridad, Colombia 1958-2005. Op. cit., p. 149.



Se estima que “entre 1.991 y 1.995 el 41.97% de los ingresos de la guerrilla provino de los cultivos ilícitos (producción, seguridad, gramaje); el 21.87% del secuestro; el 16.65% de la extorsión al sector minero (petróleo, oro y carbón); el 15.19% de la extorsión a ganaderos, agricultores, comerciantes y otros, y el 4.2% del desvío de dineros oficiales y regalías”. (Echandía: 1997, 20).

**3.2.4 Logros durante la administración Samper.** Es claro que durante el gobierno del Presidente Samper fueron pocos los cambios experimentados en cuanto a la organización militar donde se incrementaron las unidades pero no se aumentaron el número de soldados profesionales en comparación a “la administración de Gaviria donde se paso de 2.000 soldados profesionales en 1.990 a más de 23.000 en 1.994”. (Leal: 2005, 164)

En febrero de 1.995 se inauguro la II Brigada de Infantería de Marina con Comando en Buenaventura. En abril de 1.995, se crearon 11 Batallones de Contra Guerrillas. En octubre de 1.995, se crea la Quinta División del Ejército con Comando en Bogotá y jurisdicción en Cundinamarca y Tolima. En noviembre de 1.995 fue creada la XV Brigada con jurisdicción en el centro del país. También se crea el Sistema Nacional de Inteligencia (SINAI) y un Consejo Técnico con el fin de fortalecer a la Fuerza Pública neutralizando los ataques guerrilleros.

Durante 1.996 se crean 11 Unidades Tácticas en todo el país. Se crea la Brigada de Fuerzas Especiales Rurales con Comando en Tolomaidá. En agosto de 1.996 se organizó la Brigada de Aviación del Ejército en respuesta a las necesidades de movilización de la tropa y logística para la lucha contra la guerrilla. En noviembre de 1.996 fue creada la XVIII Brigada con Comando en Arauca y fue establecida la XXIV Brigada de Fuerzas Especiales, y, en 1.998 se crea la Brigada Móvil Número 3 y un Batallón Aerotáctico.

Por una parte se aumenta el número de unidades, pero en términos generales se retrocede en la modernización de las instituciones de Defensa y Seguridad por la falta de continuidad de las políticas asociadas en parte al debilitamiento del poder presidencial.

Es de particular importancia el Acuerdo de Remolinos del Caguán que el 3 de junio de 1.997 el gobierno y las FARC suscribieron para la liberación de soldados. Como resultado se logró que el 15 de junio de 1.997 las FARC liberaran 60 soldados y 10 infantes de marina en su poder desde el 30 de agosto de 1.996 en Cartagena del Chairá, Caquetá<sup>58</sup>.

**3.2.5 Lucha antinarcóticos.** El país se ve presionado durante este período presidencial por aplicar a fondo las políticas antinarcóticos diseñadas por Estados Unidos teniendo en cuenta que la guerra contra el narcotráfico se convierte en prioridad número uno para ese país. Pasa así a ser la lucha contra la droga un factor importante de seguridad nacional durante su gobierno.

La estrategia antinarcóticos se basó en dos aspectos, por una parte, la erradicación de cultivos, por tal motivo, se lanza entre 1.994 y 1.996 la Operación Resplandor y la Operación Cóndor, y, por otro lado, mediante la persecución a los miembros del cartel de Cali para lo cual se conformó un grupo élite de la Policía Nacional con 6.000 efectivos apoyados en la tecnología de Estados Unidos.

Así pues, la institución militar asumió la tarea de confrontar a los narcotraficantes como amenaza nacional, sin embargo, fue la Policía la más involucrada en la política antidroga. En este contexto, queda Colombia comprometida ante el mundo para hacerle frente al problema mundial de la droga.

---

<sup>58</sup> YARCE, Elizabeth. Lo que pasa en el país no es justo. Internet en : [http://www.elcolombiano.com.co/BancoConocimiento/L/lo\\_que\\_pasa\\_en\\_el\\_pais\\_no\\_es\\_justo/lo\\_que\\_pasa\\_en\\_el\\_pais\\_no\\_es\\_justo.asp?CodSeccion=35](http://www.elcolombiano.com.co/BancoConocimiento/L/lo_que_pasa_en_el_pais_no_es_justo/lo_que_pasa_en_el_pais_no_es_justo.asp?CodSeccion=35).

Desde 1.995 la lucha contra el Narcotráfico cuenta con una Dirección Antinarcóticos y es precisamente en esta época cuando se logra la captura y entrega de la cúpula del cartel de Cali.

Los Estados Unidos prestaron ayuda financiera para cumplir su compromiso con la lucha contra las drogas, pero los resultados no fueron los esperados. Como lo explica Leal, “en 1.996 el presidente Clinton invirtió 13.783 millones de dólares, para 1.997 la ayuda ascendió a 15.063 millones de dólares de los cuales el 67% se utilizó para combatir la oferta en Estados Unidos y otros países del mundo”<sup>59</sup>. Sin embargo, para Colombia se hicieron unas adiciones presupuestales especiales, se destinaron 2.5 millones de dólares para crear la Base Antinarcóticos en los departamentos del Valle del Cauca y Putumayo.

A pesar de estos esfuerzos “las hectáreas de cultivos ilícitos crecieron de 40.100 en 1.990 a 79.500 en 1.997 y cerca de 100.000 en 1.998”<sup>60</sup> aun cuando se fumigó se llevo a cabo la propuesta de sustitución de cultivos.

Así pues, se ha generado un cambio en la dinámica del conflicto armado y en la estrategia antinarcóticos de las fuerzas militares. Estados Unidos envía en 1.998 por primera vez material al Ejército para la lucha antidroga que consistía en helicópteros, botes fluviales y suministro de información.

Finalmente, durante el gobierno Samper quedó al descubierto la incapacidad de las fuerzas militares para asumir la guerra que proponía la subversión, además se hizo evidente la falta de una política clara y específica sobre los temas de seguridad. Por tal motivo este período se caracterizó por las repetidas crisis y constantes críticas que tuvo que asumir ante la falta de efectividad de las tropas, pues los planes militares durante esta administración estuvieron desconectados de un planteamiento político que articulara tanto aspectos políticos como militares.

---

<sup>59</sup> LEAL, Francisco. La Inseguridad de la Seguridad, Colombia 1958-2005. Op. Cit., p.159.

<sup>60</sup> Ibid., p. 160.

### **3.3 ANDRES PASTRANA 1998-2002**

**3.3.1 Camino hacia la paz.** Para este gobierno lo esencial fue buscar la solución pacífica al conflicto colombiano, sus esfuerzos giraron en torno a los diálogos de paz. Sin embargo, la seguridad interna se articuló mediante la Política de Paz al tiempo que se fortalecía a la Fuerza Pública.

Los medios para encontrar tan anhelada paz se buscaron a través de un acercamiento con los grupos insurgentes considerando de primera mano la posibilidad de conseguir un acuerdo de paz. Por tal motivo, hacia 1998 las FARC le piden al gobierno la desmilitarización de los municipios de San Vicente del Cagúan, Uribe, Mesetas, La Macarena y Vista Hermosa para dar inicio a estas conversaciones, propuesta que después aceptaría el gobierno.

Un primer paso fue reconocer a las FARC como una organización política a través de la Ley 418 de 1997, acto seguido se decretó el despeje de 42.000 kilómetros cuadrados a partir de 1998 y con vigencia de 90 días.

Por su parte el ELN acordó en Maguncia, Alemania en julio de 1998 como inicio a las conversaciones de paz, escoger personajes de la sociedad civil para adelantar en 1999 una Convención Nacional.

Pero este proceso se caracterizó por múltiples inconvenientes. A inicios de 1999 las FARC suspendieron de forma unilateral las conversaciones hasta el 20 de abril de 1999 por considerar la falta de compromiso del gobierno para realizar acciones contundentes contra los paramilitares. Una vez solucionado el impase, en mayo de 1999 se aprueba la “Agenda común para el cambio hacia una nueva Colombia” como base para la negociación de paz.

En julio de 1999 las FARC no aceptan la designación de una comisión internacional de acompañamiento y se estanca de nuevo la negociación. Se supera esta contrariedad y a fines de septiembre se fija una veeduría conformada por un miembro del gobierno y otro de la guerrilla.

Con respecto al ELN, se frustra la convención ante la negativa del gobierno de desmilitarizar cuatro municipios del Sur de Bolívar. El gobierno ante la ofensiva violenta desatada por parte de esta organización toma la decisión de romper cualquier acuerdo y le retira su reconocimiento político.

Para finales de 1999 aun cuando la ofensiva guerrillera seguía en pie, le gobierno vuelve a tomar el curso de la negociación con el ELN y acepta establecer una “zona de convivencia” al Sur del Bolívar, pero, la sociedad y las autoridades se resistieron a que en su región se llevara a cabo tal evento.

Para el 2000 no se contaba con una zona desmilitarizada para el ELN. Sin embargo, el gobierno buscó como alternativa despejar dos municipios en el Sur de Bolívar y uno en Antioquia, pero, se halló nuevamente frente a la resistencia civil de esas comunidades. Aun así en julio se realizó en Suiza una reunión entre el gobierno y el ELN para encaminar de nuevo el proceso. En contraste, el ELN había lanzado acciones violentas en áreas urbanas lo que imposibilitó de nuevo las negociaciones, solo después de liberar secuestrados de estos últimos hechos, se consiguió de nuevo otra reunión en Cuba.

En enero de 2000 gobierno y FARC fijaron una agenda de negociación basada en tres aspectos: Primero, la estructura social y económica; Segundo, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, las relaciones internacionales y, Tercero, la estructura política del Estado<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Ibid., p. 189.

En el 2001 se llegó a un arreglo con las FARC que quedó plasmado en el “Acuerdo de los Pozos”. Así mismo, se firma un nuevo decreto de prórroga para la zona de distensión por seis meses más.

A pesar de este nuevo esfuerzo por concretar aspectos de paz, el gobierno seguía apostándole al fortalecimiento de la tropa, por esto el Ejército adelantaba en el Vichada y Guainía la Operación Gato Negro<sup>62</sup> contra este grupo insurgente, y es a partir de esta operación que se puede demostrar con hechos lo que se afirmaba: la conexión entre guerrilla y narcotráfico. Esta relación permitía el intercambio de droga por armas y se descubrió la participación de narcotraficantes brasileños.

En agosto de 2001, gobierno y ELN reanudan la agenda y realizan reuniones en Venezuela, sin embargo, el gobierno toma la decisión de suspender los diálogos y le quita el estatus político. Pero, a fines de noviembre de 2001 se firmó el “Acuerdo por Colombia” y así se empiezan nuevamente las conversaciones de paz donde se fija una agenda de transición para buscar en primera instancia el cese de hostilidades y la puesta en marcha nuevamente de la convención nacional.

La crisis fue siempre el estado en el que se encontraron las negociaciones entre el gobierno y los grupos alzados en armas, el gobierno fijando más allá de lo conveniente nuevos acuerdos, especialmente con las FARC que le permitiera seguir en el proceso para encontrar la paz. Por lo tanto, firma un nuevo acuerdo en el 2001 para darle prioridad a una tregua y pospone nuevamente la zona de despeje hasta el 20 de enero de 2002, a cambio se establecieron controles menos flexibles en la zona del Caguán.

La situación es que para las primeras semanas de 2002 no había ningún avance en el diálogo y se extiende nuevamente el plazo hasta abril. Fecha a la que no se llegó porque el gobierno decide el 20 de febrero dar por terminadas las

---

<sup>62</sup> Ibid, p. 194.

negociaciones definitivamente y es a partir de ahí que su política oficial toma otro giro.

Cabe señalar que el proceso fracasó en buena medida por la escasa participación de las comunidades en la zona de despeje, y como lo señala Leal, “no se concretó la permanencia de las autoridades civiles y la vigencia de la ley en esa área; no se previó supervisión alguna; no se discutió la temporalidad del proceso ni tampoco posibles contenidos de un acuerdo, y, lo más grave, no se suscribió documento alguno sobre estas indispensables reglas de juego”<sup>63</sup>.

Es así como se lanza contra las FARC una ofensiva sin precedentes y se les cataloga como grupo terrorista amparado en la Ley de Defensa y Seguridad 684 de 2001<sup>64</sup>. Una de las medidas es autorizar a las autoridades militares tomar el mando de 19 municipios de 6 departamentos dando prioridad a los 5 municipios que conformaban la zona desmilitarizada.

Caso contrario sucede con el ELN que en enero de 2002 inicia el diálogo en Cuba pero a fines de mayo el gobierno lo suspende por la falta de compromiso de este grupo para firmar un documento en el que ya se había trabajado. Fue así como término el esfuerzo de la administración por firmar la paz con el ELN.

Aun así, a pesar de no haber alcanzado el propósito de la paz, todo este proceso sirvió en alguna medida para que la comunidad internacional se involucrara con el conflicto colombiano y cambiara su percepción hacia los grupos insurgentes. De hecho, para la opinión pública colombiana el proceso de paz sólo dejó escepticismo para alcanzar tal fin en medio de una sociedad desesperada por vivir en la tranquilidad.

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 188.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 199.

**3.3.2 Acciones violentas.** Este período presidencial se caracteriza por la modalidad que implementan las FARC de sabotear la infraestructura del país, volando oleoductos, puentes, ferrocarriles, torres de energía, además de bloquear carreteras. La cuestión es que estas acciones caracterizaban principalmente al ELN no a las FARC. Además, con hechos repudiables dirigen su ofensiva contra la población civil por medio del secuestro, este para civiles y militares sin distinción. Así mismo, durante este mandato tanto las FARC como el ELN reconocieron públicamente sus acciones violentas contra la población civil.

En noviembre de 1998 las FARC se toman Mitú, la capital del Vaupés. En 1999 las FARC secuestraron tres indigenistas norteamericanos que posteriormente aparecieron muertos. Entre fines de 1999 y comienzos de 2000 se produce un cese de acciones militares por parte de las FARC como un gesto de sus intenciones de paz hacia el pueblo.

En abril de 1999 el ELN secuestra un avión que salía de la ciudad de Bucaramanga y como saldo quedan retenidos 41 pasajeros. En mayo, secuestran en Cali a un grupo de personas que asistían a Misa en un barrio de la ciudad, donde retuvieron a 70 personas.

Por su parte, los paramilitares aumentaron el secuestro y la extorsión y se presencia un amplio crecimiento de estos y por ende del control territorial.

Para agosto de 2001 las FARC realizan un secuestro masivo en Neiva, llevándose 15 personas secuestradas. Ahora bien, los hechos contra la población civil continúan y para fines de 2001 secuestran y posteriormente asesinan a la exministra Consuelo Araujo. Para 2002 la FARC plagia a la candidata a la Presidencia de la República Ingrid Betancourt y su acompañante de fórmula Clara Rojas en San Vicente del Caguán. Para este mismo año, 11 diputados del Valle fueron secuestrados en las instalaciones de la Asamblea.

**3.3.3 Cambio alrededor de las instituciones militares.** La falta de resultados por parte de la FFMM que caracterizaron el período de Samper obligaron al actual gobierno a llevar a cabo una reestructuración sin precedentes que, finalmente, llevara a la Fuerza Pública a obtener resultados y le demostrara al país que estas no eran inoperantes.

Para tal fin se llevaron a cabo algunos cambios de importancia, en primera instancia se creó una nueva cúpula militar a la par de la unificación del mando de operaciones que implica la integración de todos los estamentos de las Fuerzas Militares, Policía y Organismos de Seguridad del Estado para el desarrollo del combate con nuevas estrategias.

Se buscaba emprender acciones en masa y consolidadas llevando más hombres a la acción ofensiva y menos tropa estática en batallones de apoyo. Es decir, lo que se perseguía era darle énfasis al campo operacional y por lo tanto “transformar la mentalidad de la tropa, pasar de una actitud defensiva, derrotista y centrada en el mantenimiento del orden público, a una mentalidad ofensiva, victoriosa y enfocada a ganar la guerra”<sup>65</sup>.

Para reforzar esta cuestión en marzo de 2000 se aprobó la Ley 578 donde se decretaron facultades extraordinarias para el Presidente y así expedir normas relacionadas con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. A través de esta ley el mandatario creó la Comisión de Reforma y Modernización de las Fuerzas Militares para elaborar el proyecto de Ley de Defensa y Seguridad. En últimas, lo que se pretendía con estas normas era crear un marco institucional que permitiera la consolidación de un sistema militar moderno.

---

<sup>65</sup> RANGEL, Alfredo. Fuerzas Militares para la guerra, La agenda pendiente de la reforma militar. Bogota: Fundación Seguridad y Democracia, 2003. P.30

Más adelante, en agosto del mismo año. Se expidió el decreto 1512 modificando la estructura del Ministerio de Defensa Nacional donde se procuraba igualar la condición del ministerio con la reforma militar y las necesidades administrativas del conflicto.

En suma, estos cambios alrededor de la institución militar se pueden concretar en: Integración de las Fuerzas Armadas; Avances en los sistemas de inteligencia, control y comunicación; Fortalecimiento de la capacidad aérea y Profesionalización de la tropa.

**3.3.4 Logros alrededor de la institución militar.** Sin lugar a dudas, estos logros hacen parte de los cambios que se propusieron para la institución militar y que reúnen cuatro aspectos.

Primero, se refiere a la Integración de las fuerzas Armadas: Como parte del componente que pretende ampliar el pie de fuerza, "...el Ejército contaba en sus filas para 1990 con 101.000 efectivos en 1994 tenía 121.000; 133.000 en 1998 y 135.000 en 1999. En suma, las Fuerzas Militares sobrepasaban los 146.000 uniformados y los 12.000 civiles". (LEAL: 2006, 206).

Segundo, Mejoras en los sistemas de inteligencia, control y comunicación: Se fortaleció la capacidad de interceptar comunicaciones mediante rastreadores y plataformas de inteligencia apoyados en la Central de Inteligencia Conjunta. En cuanto al control y la comunicación, se mejoró considerablemente la capacidad de comunicarse entre las diferentes fuerzas y además, se aumentó la seguridad de las mismas.

Tercero, Fortalecimiento de la capacidad aérea: Se incrementó el número de helicópteros para apoyar a la tropa en tierra con treinta helicópteros Huey UH-1H,

42 Super Huey y 18 Black Hawk<sup>66</sup> y puso en funcionamiento el Avión Fantasma como plataforma de apoyo al fuego prolongado.

Cuarto, Profesionalización de la Tropa: Esto quedó contemplado en dos planes, el Plan 10.000 que consistía en reemplazar anualmente durante tres años a partir de 1999 a 10.000 soldados bachilleres por profesionales. El Plan Fortaleza que inició en el 2001 y tenía como propósito incorporar 10.000 soldados regulares, anualmente, hasta el 2000.

Esta medida lo que representa es un cambio substancial en términos de efectividad, motivación y capacidad de combate, pues los soldados profesionales se encuentran mejor entrenados y equipados.

En 1999 se crearon nuevas unidades y se reorganizaron las antiguas con el fin de desarrollar mayor eficacia operativa que permita el desmonte del narcotráfico y la subversión. En función de ello, se creó la Brigada Fluvial de Infantería de Marina con base en Puerto Leguizamo, Putumayo compuesta por cinco batallones para recuperar el control de los ríos. Se activó la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur con sede en Tres Esquinas, incluyendo las Brigadas 12 y 24.

Se conformó la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA) como la unidad operativa mayor del Ejército integrado por tres Brigadas Móviles existentes, la Brigada de Fuerzas Especiales y la Brigada de Aviación del Ejército; con esto se proyectaba obtener mayor movilidad y capacidad de reacción frente a las acciones de la subversión y misiones antinarcóticos.

---

<sup>66</sup> HERNANDEZ, Claudia Milena. La institución militar colombiana en los últimos quince años. Internet en : <http://www.pedagogica.edu.co/proyectos/semillero/articulos/articulo10.pdf>.

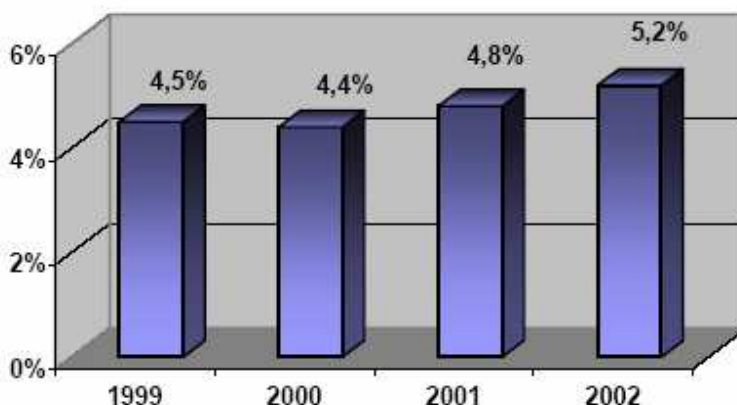
Se destinó la Compañía Meteoro para cuidar la infraestructura del país como parte de la propuesta del Plan Estratégico Vial. Se puso en marcha el Comando Operativo de Acción Integral Sumapaz compuesto por tres batallones.

Se puso en operación el Batallón N. 1 contra el Narcotráfico y la Central Antinarcóticos con base en la Amazonía. Estos dos últimos contaron con la financiación de Estados Unidos, se puede afirmar que fueron las primeras unidades militares destinadas específicamente a la lucha contra las drogas.

Lo importante es que estos logros que permiten mayor movilidad de la tropa y poder de fuego, resultaron fundamentales para contener a los grupos insurgentes y evitar derrotas tan bochornosas como las del período de Samper.

**3.3.5 Presupuesto en el sector defensa.** Villamizar y Espejo afirman que en 1990 el Gasto en Defensa y Seguridad represento el 2.2% del PIB y en el 2000 una década después, se situaba en el 4.4% del producto, los aumentos siguieron para los dos años siguientes, alcanzando un histórico del 5.2% para el 2002. (Ver Gráfico 5).

Gráfico 5. Gasto en Defensa y Seguridad durante la Administración Pastrana



Fuente: Ministerio de Defensa

Una de las razones importantes para explicar este hecho, es que desde el 2000 la inversión fue un factor determinante, aunque desde 1998 a la inversión se le destinaron mejores rubros, pero es a partir de 2000 cuando le quita participación a los gastos generales.

La profesionalización de la tropa implicó una mayor erogación presupuestal, pues, los soldados profesionales reciben sueldos y prestaciones sociales que un bachiller no. Es por esto, que el aumento en los gastos de personal se debe en parte a la nivelación salarial llevada a cabo durante la década de los noventa y al fortalecimiento sostenido del pie de fuerza del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y la Policía Nacional.

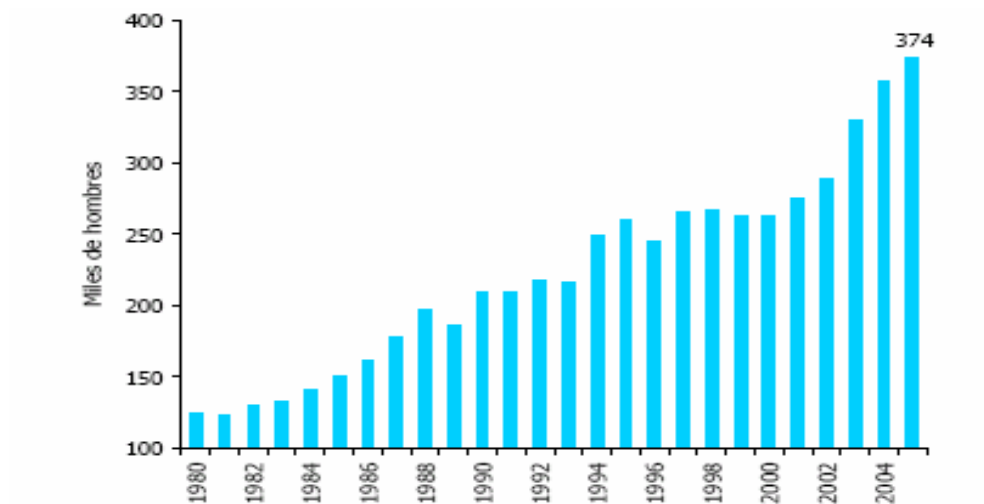
Puede afirmarse que hasta 1998 se le dio prelación a la nivelación salarial, pero después se le dio importancia al incremento en el número de hombres en cuanto al renglón que ocupan los gastos de personal.

“Mientras que entre 1991 y 1998 estos gastos aumentaron 0.5 puntos del PIB y el pie de fuerza creció el 28%; entre 1998 y 2004 los gastos de personal crecieron 0.3 puntos del PIB para remunerar a un personal casi el 40% superior”<sup>67</sup>. (Ver Gráfico 6).

---

<sup>67</sup> CARDENAS, Mauricio. CADENA, Ximena. CABALLERO, Carlos. Análisis del incremento en el Gasto de Defensa y Seguridad: Resultados y Sostenibilidad de la estrategia. p. 9. Internet en : <http://www.fundacionseguridadydemocracia.org/docs/pdf/externos/ponenciaMauricioCárdenas.pdf>

Gráfico 6. Pie de Fuerza

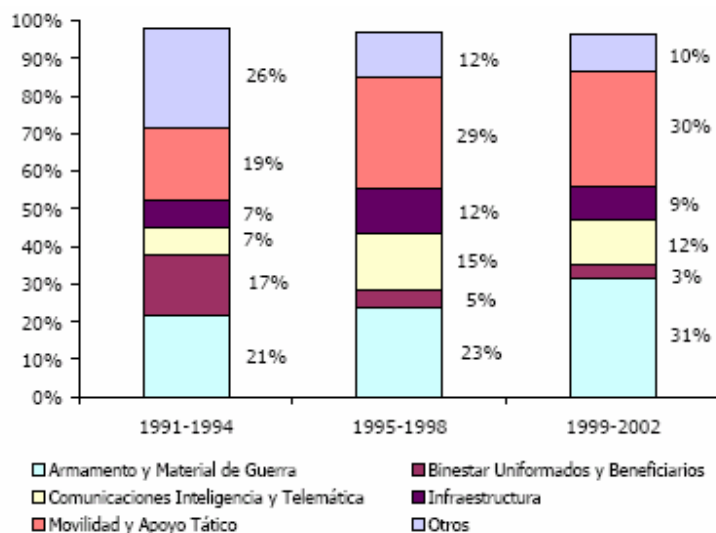


Fuente: Ministerio de Defensa

Cárdenas, Cadena y Caballero señalan que actualmente, en el país existen 790 miembros de la Fuerza Pública por cada 100 mil habitantes; superior a los 580 que existían a principio de los noventa.

En cuanto a la inversión, entre 1999 y 2002 se le da importancia a las inversiones dedicadas a aumentar el armamento, el material de guerra y a ampliar la capacidad de movilidad y apoyo táctico. (Ver Gráfica 7).

Gráfico 7. Componentes de la Inversión como porcentaje de la Inversión Total



Fuente: DJS-DNP y cálculos de Fedesarrollo

**3.3.6 Plan Colombia.** Al tomar en cuenta que el narcotráfico ha influido de manera notable en el CAI por ser una fuente de financiamiento de los grupos al margen de la ley, pues la administración le busca hacer frente sin desconocer que esta problemática es compleja. El Plan Colombia fue formulado dentro del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno y el ente encargado de diseñarlo fue el DNP.

Por lo tanto, el gobierno establece unas estrategias dentro del Plan Colombia que involucra aspectos tanto de carácter social y productivo como militar. Estas cuatro estrategias son las siguientes:

Primero, Búsqueda de una solución política negociada al CAI: “Esto es, la convicción de que el conflicto tiene orígenes y motivaciones políticas y por lo tanto, debe ser resuelto por la vía de una negociación enmarcada dentro de ciertos principios básicos como la integridad territorial, el respeto por los principios y

valores democráticos, el respeto de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario”<sup>68</sup>.

Segundo, Fortalecimiento de los Programas Sociales por medio de la creación de la Red de Apoyo Social: Esta contiene tres programas denominados, Empleo en acción, Familias en acción y Jóvenes en acción.

Tercero, Fortalecimiento de la lucha contra el narcotráfico: “Según las estadísticas del gobierno estadounidense, el área con cultivos ilícitos se triplicó durante la década de los noventa (pasó de 40.000 a 136.200 hectáreas entre 1990 y 2000)”<sup>69</sup>. Es por esto que las medidas que haya conveniente el gobierno para atacar la producción de drogas ilícitas es la fumigación, la interdicción aérea y la erradicación manual y voluntaria.

Para tal fin se fortaleció el sistema de radio ayudas y la capacidad aerotáctica de la Fuerza Aérea, se reforzaron las tareas de interdicción y combate al considerar que los ríos son fuente importante por donde se movilizan los insumos y las drogas ilícitas y para ello creó la Brigada Fluvial de la Infantería de Marina. Así mismo, se fortaleció la capacidad aérea para la fumigación y movilización de la tropa tanto de la Policía como del Ejército.

Cuarto, Estrategia de Desarrollo Alternativo Integral. “Se hizo necesario formular una estrategia integral en la que el proyecto productivo alternativo se acompaña del desarrollo de la infraestructura social, del fortalecimiento de la capacidad de gestión local y comunitaria, del mejoramiento en el acceso a los servicios básicos de educación y salud, y de la construcción de infraestructura física, especialmente

---

<sup>68</sup> Presidencia de la República y DNP. La Política de Gobierno de Andrés Pastrana. Colombia, 2002, p. 24.

<sup>69</sup> Ibid., p. 28.

de vías de transporte necesarias para la comercialización de los nuevos productos”<sup>70</sup>.

El carácter social incluye el fortalecimiento institucional y la promoción de los derechos humanos y el DIH.

Se anota que el desarrollo de estas estrategias fue posible en parte por la ayuda de otros países como Estados Unidos, Europa, Japón y América Latina. “El costo estimado total es de 7.100 millones de dólares, a ejecutarse en el período 1999-2003”<sup>71</sup>. De este total “la comunidad internacional aportó cerca de 3.100 millones de dólares, en tanto que el presupuesto nacional hizo un aporte del orden de 4.000 millones de dólares que incluye cerca de 800 millones de dólares recaudados a través de bonos de paz”<sup>72</sup>.

Se puede afirmar que el Plan Colombia “ayudó a mostrar que el narcotráfico es un problema que compete a la comunidad internacional y que una región o un país no son los únicos responsables”<sup>73</sup>

**3.3.7 Ayuda externa por parte de Estados Unidos.** Desde el gobierno anterior Estados Unidos se involucró en la lucha antidrogas y sus aportes financieros fueron fundamentales para llevar a la práctica estrategias que permitieran ir atacando el flagelo de las drogas.

Estados Unidos emprendió su ayuda a Colombia a partir de julio 2000 cuando fue aprobado por el Congreso de su país para una duración de dos años.

---

<sup>70</sup> Ibid., p. 29.

<sup>71</sup> Ibid., p. 30.

<sup>72</sup> Ibid., p. 30.

<sup>73</sup> LEAL, Francisco. La Inseguridad de la Seguridad, Colombia 1958-2005 Op. Cit., p. 202.

“Las cifras aprobadas para la iniciativa Regional Andina fueron las siguientes. De un total de 1.319,1 millones de dólares 860,3 (65.2%) correspondieron a Colombia....de los fondos destinados a Colombia, 519,2 millones (60.4%) fueron para asistencia militar, 123.1 (14.3%) para asistencia a la Policía Nacional, 68.5 (8.0%) para desarrollo alternativo, 51.0 (5.9%) para derechos humanos, 45 (5.2%) para fortalecimiento institucional, 37.5 (4.4%) para atender a la población desplazada, 13.0 (1.5%) para reforma judicial y 3.0 (0.3%) para el proceso de paz”<sup>74</sup>. (Ver Tabla 2).

Tabla 2. Ayuda externa por parte de Estados Unidos

Ayuda militar y policial estadounidense						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ayuda Militar y Policial (Millones de \$)	13.572	40.683	83.737	370.838	1.530.176	94.397
Ayuda Militar y Policial (% del PIB)	0,01%	0,03%	0,06%	0,24%	0,88%	0,05%

**Fuente:** Dirección de estudios sectoriales de Defensa, Justicia y Seguridad y Uriel Torres con base en: Just the Facts 2001-2002. Internacional Policy Report, Latin America Working Group (U.S. 2001)

A decir verdad, la mayor parte de estos aportes se destinaron para la confrontación armada, es decir, al refuerzo militar y policial. De estas cifras se destacan las destinadas a la capacitación y el entrenamiento, así como los altos montos para el equipo aéreo, pues el país pasó a tener de 73 a 173 flotillas de helicópteros.

<sup>74</sup> Ibid., p. 219.

### **3.7 ALVARO URIBE VELEZ 2002-2004**

La situación del conflicto armado colombiano en los últimos años ganaba espacio en la opinión pública, pues se volvió en una preocupación constante y porque no, penetraba en la conciencia ciudadana. Es quizás a partir de esta situación que el candidato Uribe gana las elecciones.

Una de las preocupaciones latentes de este gobierno es el alto número de secuestrados tanto de policías y militares como políticos y civiles retenidos principalmente por las FARC. La cuestión es que las FARC pretenden canjear los retenidos por los guerrilleros presos en las cárceles del país, sin embargo, los intentos por el intercambio humanitario han fracasado.

**3.7.1 Política de defensa y seguridad democrática.** Esta política se enmarca dentro del Plan Nacional de Desarrollo dado a conocer a comienzos del 2003 y lidera las metas que el Presidente Uribe se propone para su mandato, además que esta fue su principal bandera para llegar a sus electores. De esta manera queda definida la Política de Defensa y Seguridad<sup>75</sup>:

“...el gobierno nacional traza los lineamientos básicos de la Seguridad Democrática para proteger los derechos de los colombianos y fortalecer, con la solidaridad de la ciudadanía, el Estado de Derecho y la autoridad democrática, donde quiera que esté amenazada. La Política de la Seguridad Democrática es una política de Estado de largo plazo, que se desarrollará en coordinación con todas las entidades del Estado y las demás ramas del poder. La verdadera seguridad depende no solo de la capacidad de la Fuerza Pública de ejercer el poder coercitivo del Estado, sino también de la capacidad del poder judicial de garantizar la pronta y cumplida administración de justicia, del Gobierno de cumplir con las responsabilidades constitucionales del Estado y del Congreso de legislar teniendo presente la seguridad como el bien común por excelencia de la sociedad”.

---

<sup>75</sup> Política de Defensa y Seguridad Democrática. Internet: en <http://www.mindefensa.gov.co>

### **3.7.1.1 Lineamientos de la política de defensa y seguridad democrática.**

El objetivo principal de la Política de la Seguridad Democrática es “reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática”<sup>76</sup>. Se entiende al Estado de Derecho como la “condición necesaria para cumplir con el propósito de la Seguridad Democrática, la protección de todos y cada uno de los habitantes del Colombia”<sup>77</sup>; al mismo tiempo, queda claro que la “seguridad no es principalmente coerción; es la presencia permanente y efectiva de la autoridad democrática en el territorio, producto del esfuerzo colectivo de toda la sociedad”<sup>78</sup>.

De hecho, la Seguridad Democrática se funda en tres Pilares<sup>79</sup>:

- i. La protección de los Derechos de todos los ciudadanos.
- ii. La protección de los valores de pluralidad y las instituciones democráticas.
- iii. La solidaridad y la cooperación de toda la ciudadanía en defensa de los valores democráticos.

Seguidos a estos pilares que buscan que la Política de Seguridad Democrática sea exitosa están 5 Objetivos Estratégicos<sup>80</sup>:

- i. Consolidación del control estatal del territorio.
- ii. Protección de la población.
- iii. Eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia.
- iv. Mantenimiento de una capacidad disuasiva.
- v. Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

---

<sup>76</sup> *Ibíd.*, p. 12.

<sup>77</sup> *Ibíd.*, p. 13.

<sup>78</sup> *Ibíd.*, p. 14.

<sup>79</sup> *Ibíd.*, p. 13.

<sup>80</sup> *Ibíd.*, p. 32.

Junto a estos cinco objetivos estratégicos se hayan seis Líneas de Acción de políticas que fija el gobierno para alcanzar estos objetivos<sup>81</sup>:

- i. Coordinar la acción del Estado.
- ii. Fortalecer las instituciones del Estado.
- iii. Consolidar el control del territorio nacional.
- iv. Proteger a los ciudadanos y la infraestructura de la Nación.
- v. Cooperar para seguridad de todos.
- vi. Comunicar las políticas y acciones del Estado.

Estos objetivos y líneas de acción responden a amenazas que el gobierno ha detectado y que considera ponen en riesgo a la Nación, las Instituciones Democráticas y la vida de los colombianos<sup>82</sup>:

- El terrorismo.
- El negocio de las drogas ilícitas.
- El tráfico de armas, municiones y explosivos.
- El secuestro y la extorsión.
- El homicidio.

**3.7.1.2 Recursos para la implementación de la política de seguridad y defensa democrática.** El gobierno nacional es consciente que el país atraviesa una difícil situación fiscal y por tal motivo, considera que las fuentes principales para el recaudo de dichos dineros se haya en el recaudo más cumplido y eficiente de los impuestos, además del compromiso con el ajuste fiscal, la reforma al sistema pensional y del sistema tributario, así como una reestructuración del Estado. De esta manera se obtienen los recursos necesarios no solo para la inversión en seguridad sino también para la inversión social.

---

<sup>81</sup> *Ibíd.*, p. 34.

<sup>82</sup> *Ibíd.*, p. 24.

**3.7.1.3 Seguimiento y evaluación de los programas de la política de defensa y seguridad democrática.** El seguimiento y la evaluación periódica de cada uno de los programas de la Política de Defensa y Seguridad Democrática asegurarán el cumplimiento de los objetivos estratégicos. Para ello, se desarrollarán dos tipos de indicadores, que corresponden a los objetivos estratégicos<sup>83</sup>:

- Indicadores de Gestión Administrativa y financiera: Para medir la eficiencia en el manejo de los recursos.
- Indicadores de impacto: Para medir el efecto de las Políticas en el logro de la Seguridad, de acuerdo con los criterios de desempeño que estén atados a los objetivos estratégicos.

Con la obtención de esta información a través de las evaluaciones se permitirá<sup>84</sup>:

- i. Hacer ajustes necesarios a los programas que no arrojen los resultados esperados.
- ii. Dar transparencia a las acciones del sector.
- iii. Crear mecanismos de rendimiento de cuentas y delimitación de responsabilidades.

**3.7.2 Avances hacia la paz.** A fines de 2002 se firma el “Acuerdo de Santa Fe de Ralito” con las AUC, se acuerda que estas no atenten contra la población civil. Para complementar dicho aspecto el gobierno al iniciar el 2003 expidió el Decreto 128 para reglamentar el proceso de desmovilización de los grupos insurgentes principalmente de los paramilitares.

En julio de 2003 se define el acuerdo y las AUC se comprometen a desmovilizar a la totalidad de sus miembros mediante un proceso gradual que llegaría a su fin en

---

<sup>83</sup> *Ibíd.*, p. 66.

<sup>84</sup> *Ibíd.*, p. 66.

2005 y se ratifica el cese al fuego. De hecho, al final del año se había logrado avances para abandonar el narcotráfico, suspender el secuestro y el robo de combustible. Lamentablemente estas actividades seguían y el proceso se torno indefinido. Bajo estos parámetros USA incluyó a los paramilitares en la lista de narcotraficantes.

La situación se hizo más crítica cuando algunos bloques de las AUC manifestaron su negativa a desmovilizarse y cuando Carlos Castaño fue dado de baja supuestamente por miembros de su misma organización.

Después de superados estos hechos, el gobierno anuncia un acuerdo. En julio de 2004 inició en Santa Fe de Ralito el proceso, en noviembre se dio forma a los arreglos para las desmovilizaciones, el gobierno asignó partidas para sostener a los desmovilizados mientras se producía su reinserción. Así pues, las desmovilizaciones se dan de la siguiente manera: el Bloque Bananero con 447 combatientes fue el primero en desmovilizarse, le siguió el Bloque Catatumbo con 1.425 combatientes a la cabeza de Salvatore Mancuso, jefe de las AUC. (LEAL: 2006, 254).

Ahora bien, tanto el ELN como las FARC dieron a conocer un pronunciamiento conjunto en el que manifiestan su posición de no dialogar con el gobierno del Presidente Uribe. A pesar de esto, el ELN después de haber anunciado su negativa de negociar con el gobierno le propuso diálogos a los mandatarios de Bogotá, Medellín y Valle. Aprovechando esta situación el Presidente Uribe les propone abrir los canales del diálogo con el acompañamiento oficial de México.

**3.7.3. Acciones violentas.** Sin duda desde el gobierno anterior las FARC habían trasladado y acentuado el CAI del campo a la ciudad. En esa medida, el impacto en la sociedad queda marcado por dos atentados terroristas de gran envergadura.

El primero, un carro bomba en el Club del Nogal donde la población civil fue el blanco, el resultado fue de 36 muertos y 168 heridos<sup>85</sup>. Segundo, una casa bomba en un barrio de Neiva en atentado contra la Fiscalía y la Policía que dejó un saldo de 16 muertos, 30 heridos y 70 casas destruidas<sup>86</sup>.

Así mismo, las FARC acentuaron las amenazas a alcaldes y candidatos a las elecciones de octubre de 2003.

**3.7.4 Operaciones militares.** El más importante logro contra las FARC se llevó a cabo bajo la operación Libertad I, tras cinco meses de actividades, se desmantelaron varios frentes en el noroccidente de Cundinamarca.

En el 2004 gracias a las labores de inteligencia se capturaron dos figuras importantes de las FARC, se trataba de Alias Simón Trinidad perteneciente a la cúpula y Alias Sonia presunta jefe de finanzas del Bloque Sur.

A finales de 2004 en Caracas, Venezuela fue capturado Rodrigo Granda, llamado el "Canciller de las FARC". A pesar que esta captura se planeó entre autoridades colombianas y venezolanas, se convirtió en un problema delicado con Venezuela; este incidente terminó por suspender el comercio entre los países por decisión del Presidente Chávez. Para febrero de 2005 la situación fue solucionada por medios diplomáticos y por la ayuda del líder Cubano, Fidel Castro.

Sin embargo, el hecho que más se destaca son las caravanas escoltadas por la Fuerza Pública en períodos vacacionales que estimularon el desplazamiento terrestre de la ciudadanía, luego de varios años de terror a los asaltos y secuestros.

---

<sup>85</sup> SEMANA. Ofensiva Terrorista. p. 17.

<sup>86</sup> SEMANA. Op. Cit., p. 18.

**3.7.5 Fortalecimiento de la fuerza pública.** Para el período 2003-2004 se prevé el fortalecimiento de la Fuerza Pública dando continuidad a las medidas tomados por el gobierno de Pastrana con la finalidad de fortalecer el control territorial.

Se aumenta el número de Brigadas Móviles (BRIM) que actúan como unidades operativas de contraguerrilla que se articulan junto a la Brigada de Fuerzas Especiales, la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA). “Se activan dos BRIM en 2003, la No. 8 bajo la jurisdicción de la Quinta División y la No. 9 adscrita a la Cuarta División. En el 2004 se activaron las BRIM X y XI pertenecientes a la Sexta y la Segunda División, respectivamente”<sup>87</sup>.

Junto a los BRIM se activan cuatro Batallones de Alta Montaña (BAM), “el No 2 en el Páramo de Chiscas (Boyacá), el No 3 en los Farallones de Cali, el No 4 en la Bota Caucana y el No 5 en Génova (Quindío)”<sup>88</sup>.

Así mismo “se han creado 596 pelotones de soldados campesinos o “de mi pueblo” para cubrir igual número de municipios”<sup>89</sup>. Su finalidad es complementar la presencia permanente de la Policía Nacional en las cabeceras municipales integrados por jóvenes de la región donde operan, estableciendo vínculos más fuertes con la población.

Respecto a la Policía se han incorporado 15.000<sup>90</sup> nuevos carabineros con entrenamiento especial contraguerrilla que tienen la función patrullar zonas rurales.

---

<sup>87</sup> VILLAMIZAR, Andrés y ESPEJO Germán. El gasto en Seguridad y Defensa en Colombia: De la contención a la ofensiva. p. 8. Internet en : <http://www.fundacionseguridadydemocracia.org/docs/pdf/instituciones/ensayospresupuesto.pdf>

<sup>88</sup> *Ibíd.*, p.8.

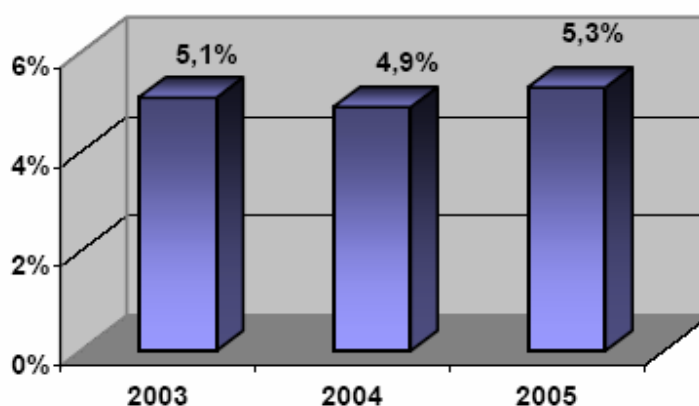
<sup>89</sup> *Ibíd.*, p.9.

<sup>90</sup> *Ibíd.*, p.9.

Así mismo, se crearon Fuerzas Especiales Urbanas, Unidades de Protección de Carreteras, Unidades para la Protección de Infraestructura.

**3.7.6 Gasto en defensa y seguridad.** Los incrementos que se experimentaron en los últimos años responden en parte al Impuesto para la Seguridad Democrática decretado en Agosto de 2002 bajo el Estado de Conmoción Interior “con una tarifa de 1.2% sobre el patrimonio líquido para aquellos patrimonios brutos superiores a \$169.5 millones”<sup>91</sup> . De hecho durante el 2003 el GDS fue de 5.1% y para el 2004 disminuyó al 4.9%. (Ver Gráfica 8).

Gráfico 8. Gasto en Defensa y Seguridad como porcentaje del PIB 2003-2005



**Fuente:** Ministerio de Defensa

Fue así como “se recaudaron \$2.5 billones de pesos colombianos (US\$880 millones)”<sup>92</sup> los cuales han servido para fortalecer el Presupuesto de Defensa,

<sup>91</sup> CARDENAS, Mauricio; CADENA, Ximena Y CABALLERO, Carlos. Análisis del incremento en el Gasto de Defensa y Seguridad: Resultados y Sostenibilidad de la estrategia. Op. Cit., p.9.

<sup>92</sup> Efectividad de la política de defensa y seguridad democrática. Agosto 2002 a Enero de 2004. Presidencia de la Republica - Ministerio de Defensa Nacional. Internet en: [http://www.alphamindefensa.gov.co/dayTemplates/images/resultados\\_politica\\_usa\\_enero004.pdf](http://www.alphamindefensa.gov.co/dayTemplates/images/resultados_politica_usa_enero004.pdf)

Seguridad y Justicia en “\$606 mil millones en 2002, \$1.5 billones en 2003, \$403 mil millones en 2004 y \$104 mil millones en 2005”<sup>93</sup>.

Ahora bien, “estos recursos adicionales permitieron la ampliación del pie de fuerza a través de diversos mecanismos, entre ellos se destaca la activación de Brigadas Móviles (BM), creación de Batallones de Alta Montaña (BAM), creación de Grupos Antiterrorista Urbanos (AEFUR), la implementación de Soldados de Mi Pueblo<sup>94</sup>. Así mismo, se garantizaron los recursos para implementar el Plan de Desmovilización y para financiar los Programas de inteligencia, recompensa y cooperación.

Cardenas, Cadena y Caballero<sup>95</sup> opinan que entre el período 1999-2002 se dio importancia a las inversiones que impulsaron el aumento en armamento y el material de guerra con un 31%, ampliación de la capacidad de movilidad y apoyo táctico 30%. Del mismo modo, se reflejan disminuciones en la inversión dedicadas al bienestar de los uniformados y sus beneficiarios en un 3%.

En cuanto a los Gastos de Nómina contemplados dentro de los Gastos Personales “entre 1998 y 2004 estos crecieron 0.3 puntos del PIB para remunerar a un personal casi 40% superior”<sup>96</sup>.

Cabe destacar que estos incrementos en el pie de fuerza han estado acompañados en “aumentos de la eficiencia del gasto total, pues han venido de la mano de reducciones en el gasto por uniformado. Es decir, en los últimos años se cuenta con un mayor número de uniformados mejor dotados, pero que representan una menor carga desde el punto de vista salarial y prestacional”<sup>97</sup>.

---

<sup>93</sup> CARDENAS, Mauricio; CADENA, Ximena Y CABALLERO, Carlos. Análisis del incremento en el Gasto de Defensa y Seguridad: Resultados y Sostenibilidad de la estrategia. Op. cit., p.7.

<sup>94</sup> *Ibíd.*, p.7.

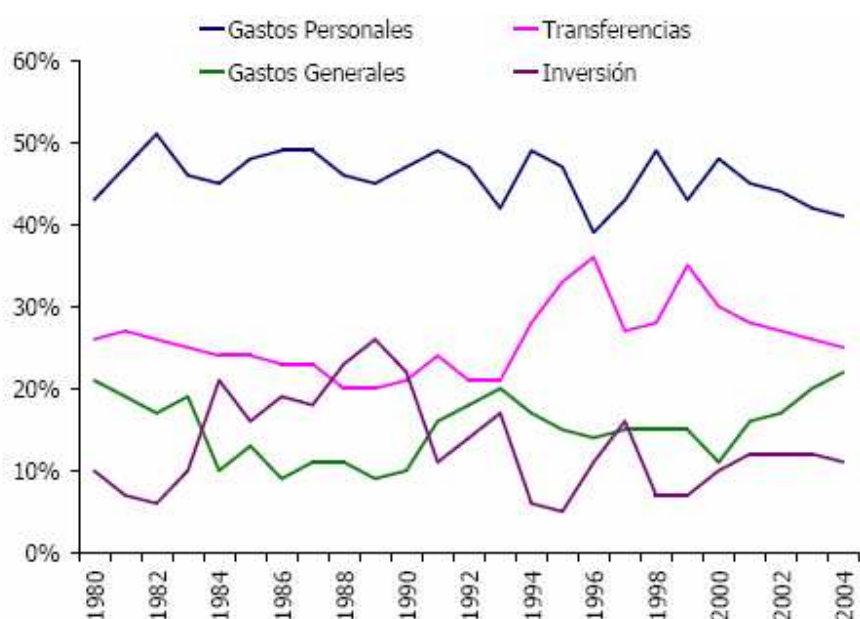
<sup>95</sup> *Ibíd.*, p.5

<sup>96</sup> *Ibíd.*, p.5

<sup>97</sup> *Ibíd.*, p.5

La inversión para el 2004 representó el 11% del GDS dedicados a Armamento, Vehículos y Bases<sup>98</sup>. La inversión se destaca porque a partir de 1998 le quitó participación a los Gastos Generales y los Gastos Personales y se le dedica desde entonces mayores porcentajes. (Ver Gráfico 9).

Gráfico 9. Componentes del Gasto en Defensa y Seguridad



Fuente: DJS-DNP Y CÁLCULOS DE FEDESARROLLO

**3.7.7 Plan patriota.** Este es un plan netamente militar, “el reto de las fuerzas militares es recuperar y mantenerse en territorios históricos de la guerrilla”<sup>99</sup>.

Este proyecto se planeó para inicios de mayo de 2004 y cuenta con la ayuda y apoyo del gobierno estadounidense a través del apoyo logístico, dotación de guerra y personal especializado, dirigido en principio al sur del territorio nacional.

<sup>98</sup> *Ibíd.*, p.6

<sup>99</sup> HERNANDEZ, Claudia Milena. *La Institución Militar Colombiana en los Últimos Quince Años*. Op. Cit., p. 8.

El presupuesto destinado para el año 2004 se representa en más o menos en US\$110 millones de dólares<sup>100</sup>.

Este esfuerzo táctico de penetrar en la selva ocasiona para el resto de territorio contar con menos personal, sin embargo, su importancia es penetrar en territorios donde la presencia del Estado ha sido precaria o nula.

**3.7.8 Transición del mandato Pastrana a Uribe.** La transición entre el gobierno de Pastrana y Uribe se define por la firme intención de ambos gobiernos de contar con un mayor pie de fuerza igualmente fortalecido y concentrado en una posición dedicada cada vez más hacia la ofensiva que fortalezca el control territorial.

Sin embargo, es el período de Alvaro Uribe Vélez el que impone para la supervivencia misma del orden democrático el compromiso en la lucha por recuperar la seguridad interna del país a través de su Política de Defensa y Seguridad Democrática.

Del mismo modo, a pesar de la compleja situación de seguridad en el país ambos gobiernos acogieron dos perspectivas: una militar y policial y otra, la negociación para buscar la paz. Del mismo modo, ambos gobiernos lograron una mayor conciencia colectiva por la necesidad de recuperar la seguridad interna del país que alberga la esperanza de conseguir en definitiva un resultado exitoso representado en la recuperación por parte del Estado de la soberanía total de la geografía colombiana que permita su reconstrucción.

Ahora bien, un aspecto a considerar es la sociedad quién durante años delegó a las Fuerzas Militares el problema de inseguridad, la diferencia hoy y que de a poco se fue construyendo en el gobierno de Pastrana y que se consolidó en el de Uribe

---

<sup>100</sup> *Ibíd.*, p. 8.

fue la participación civil que al lado de las instancias militares entró a definir de cierto modo los lineamientos y estrategias de la Seguridad y Defensa.

Es así como Pastrana aportó los parámetros necesarios para un cambio en la estrategia y táctica dentro las Fuerzas Militares y Uribe por su parte completó el accionar de estas. Sin embargo, a pesar que ambos gobiernos mantuvieron niveles de gasto elevados, este no fue suficiente para atender las necesidades de Seguridad y Defensa.

## **4. ACCIONES ARMADAS Y SUS CONSECUENCIAS**

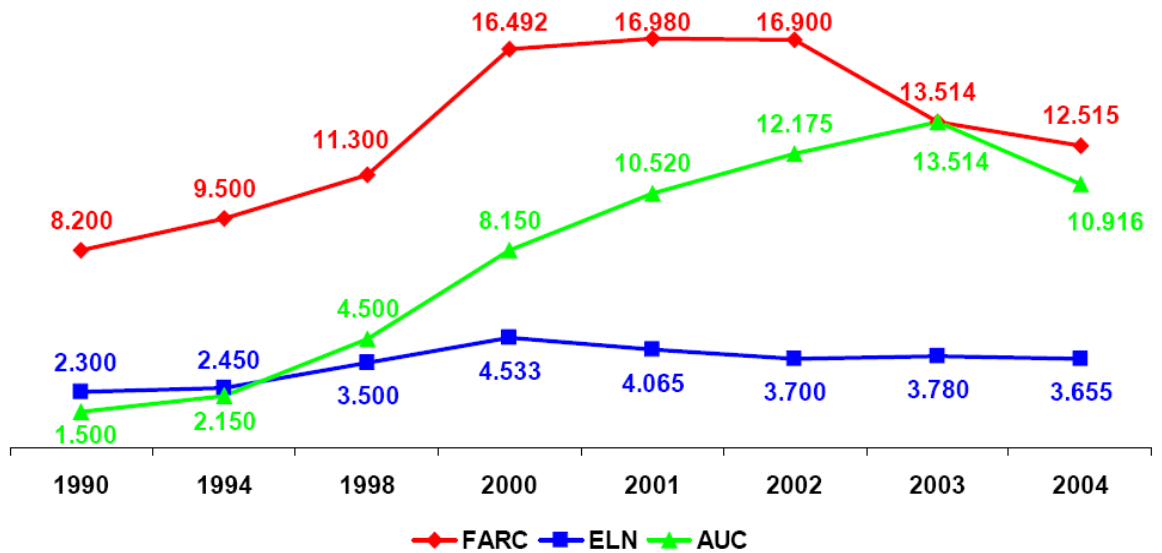
### **4.1 GRUPOS ILEGALES**

Colombia ha estado creciendo con el mismo ritmo que estos grupos se han transformado en lo que son ahora. Las guerrillas que desde hace 30 años han combatido en el país son: FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) ELN (Ejército de Liberación Nacional) creado en los 60s en Santander, M-19 (Movimiento 19 de Abril) creado por antiguos militantes de ANAPO (Alianza Nacional Popular) grupo político creado por el General Gustavo Rojas Pinilla luego de su regreso al país.

El M19 se desmovilizó después de la derrota sufrida por la toma del Palacio de Justicia en 1985 durante el gobierno del presidente Belisario Betancourt. Por su parte, el EPL se desmovilizó y sus integrantes conformaron un grupo político que fue exterminado por fuerzas oscuras a inicios de los 90s. Caso contrario sucede con las FARC y ELN que siguen siendo grupos activos en esta confrontación armada.

Las FARC cuentan con más de 17.000 combatientes y 10.000 milicianos (Ver Gráfico 10). Los miembros que más ejercen el poder en ese grupo son 7: El comandante en jefe Manuel Marulanda, Alfonso Cano, Raul Reyes, Timoleon Jimenez, Ivan Marquez, Jorge Briceño, alias "Mono Jojoy", y Efraim Guzman los cuales son militantes de larga trayectoria.

Gráfico 10. Evolución de las organizaciones narcoterroristas por número de hombres

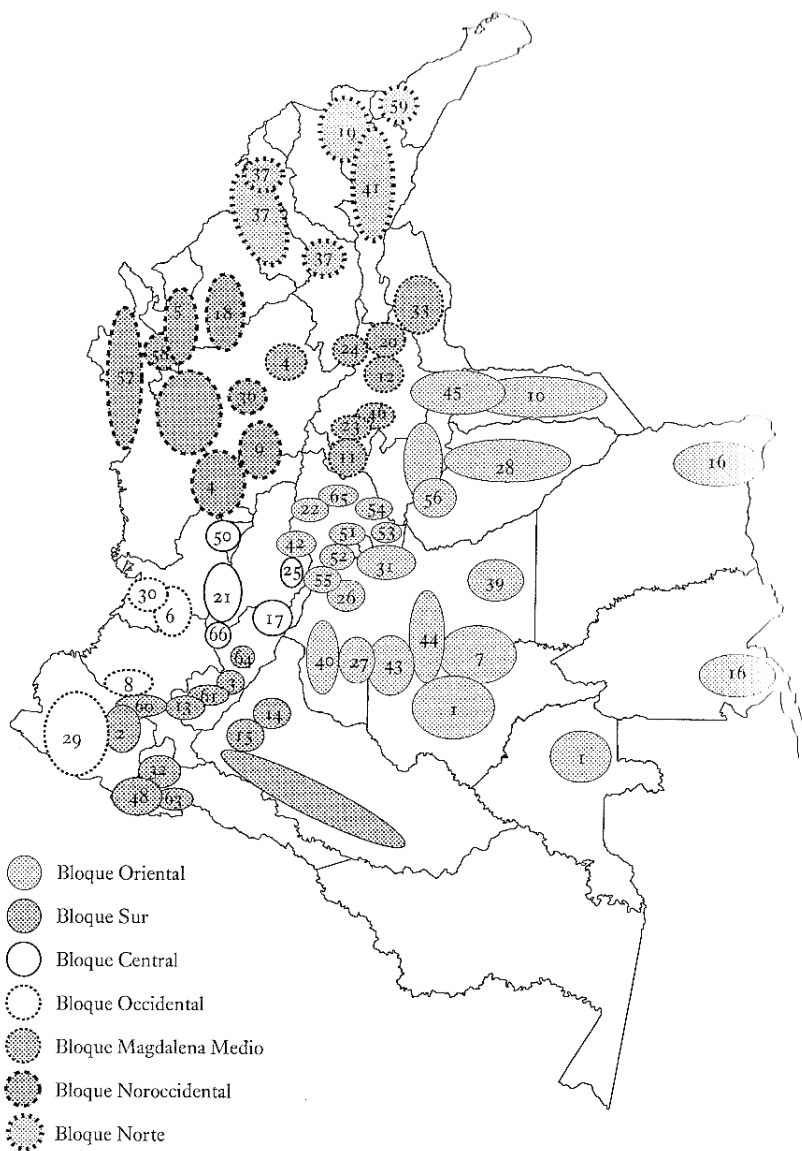


NOTAS: Los datos del año 2004 son aproximados, en Abril el Ejército tendrá los datos consolidados. No incluye milicias ni grupos de apoyo

Fuente: Dirección de Inteligencia Ejército, Enero 24 de 2005, Revisada 4 Marzo 2006

El personal militar de las FARC esta organizado en más de 70 frentes donde sus fuerzas móviles se despliegan en una secuencia coordinada por todas las áreas del país basicamente en los departamentos de Nariño y Putumayo al sur, se mueven fuertemente en la cordillera central en Colombia teniendo una gran cantidad de frentes y terminan hasta la Sierra Nevada al norte (Ver Mapa 1).

Mapa 1. Presencia Territorial de Bloques y Frentes de las FARC



**Fuente:** Vicepresidencia de la República y Observatorio de Derechos Humanos del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH, 2002.

La primera y única meta que las FARC han estado buscando a través de las armas por 42 años, es básicamente tomar el poder político y económico para cambiar el modelo social que funciona en el país<sup>101</sup>, pero con la forma en que ellos están tratando que alcanzar esa meta, la población les ha perdido la confianza en ese cambio y se inclinan por negociar la paz con ese grupo.

Todas las tácticas guerrillas que se usaban en los primeros tiempos, que se trataba de “atacar y huir” cambió y ahora la táctica se basa en ocupar permanentemente territorios por medio de unidades, con la habilidad de repeler ataques de las fuerzas armadas.

También es cierto, que han cambiado todas sus estrategias de combate desde la ruptura de negociaciones de paz el 20 de febrero de 2002, es decir, se dispersaron a sus bases y desde allí iniciaron una escalada violenta contra la infraestructura económica del país, incrementaron las tomas a municipios y los secuestros tanto individuales como masivos con fines de negociación política.

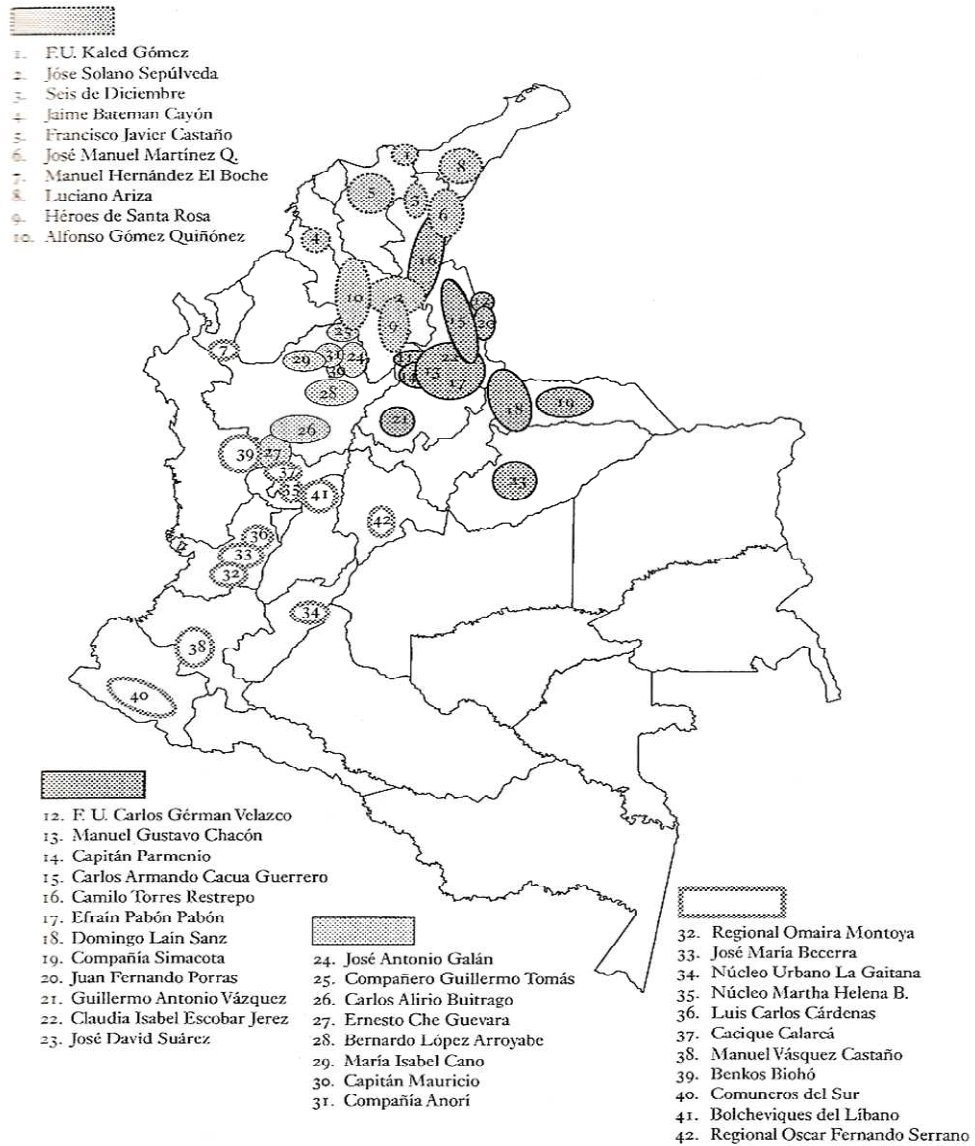
Por su parte, el ELN es un grupo mucho más pequeño que a diferencia de las FARC, cuenta con un número aproximado de 3.500 combatientes que están organizados en cinco frentes de guerra, los cuales están divididos en 41 frentes y ocho comandos urbanos.

El ELN se despliega a lo largo y ancho de las áreas de Santander, Norte de Santander, Bolívar y Antioquia (Ver Mapa 2). Esa forma de moverse en esos departamentos se explica por la presencia de compañías petroleras tanto nacionales como internacionales. Se interesan en esta área para darle uso a la herramienta de extorsión.

---

<sup>101</sup> Visitar su página [http:// www.farcep.org](http://www.farcep.org)

Mapa 2. Presencia Territorial de frentes de guerra y frentes del ELN



**Fuente:** Vicepresidencia de la República y Observatorio de Derechos Humanos del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH, 2002.

Su política ha sido la de recuperar las explotaciones de bienes primarios para el Estado, atacando la infraestructura petrolera y eléctrica, causando contaminación

y graves daños al medio ambiente producto de los derrames de petróleo sobre bosques, ríos y lagunas. El alto mando del grupo está conformado por cinco miembros los cuales son: el Comandante en Jefe Nicolás Rodríguez, Antonio García, Pablo Beltrán, Ramiro Vargas y Oscar Santos.

El número de combatientes de este grupo, es de aproximadamente 2.500 (Ver Gráfica 10), pero durante los años 1992 a 1995 la presión que los grupos paramilitares ejercieron sobre ellos hizo que la proporción de milicianos en combate fuera superior y la diferencia se tornó de dos a uno.

En este caso, por su actuar contra la infraestructura y los daños recurrentes la comunidad les temía y apoyaba por las amenazas, sin embargo, prefirieron abandonar su lugar de vida y trabajo que ofrecer cualquier apoyo a esta violencia y sus métodos intimidatorios.

De igual modo, se ha manejado siempre la puerta de diálogos que conduzcan a la paz, pero esta ha experimentado distintos resultados de acuerdo a cada grupo. En lo referente al ELN se haya en proceso de negociación que ha conllevado negociaciones desde Diciembre de 2001 y comienzos del 2002 orientadas a crear un cronograma para negociar el cese de fuego que finalmente conlleve a una salida negociada. Lo contrario ocurre con las FARC, después de terminada la zona de despeje por el gobierno de Pastrana, no ha sido posible una nueva reunión o conversación que permita continuar con este proceso.

Cabe resaltar que el gobierno de presidente Uribe emprendió un ataque permanente y frontal contra esta fuerza subversiva, y se ha negado sistemáticamente a cualquier tipo de conversación hasta que ellos no dejen la acción militar armada, devuelvan los secuestrados y manifiestan voluntad de iniciar la paz. Ellos por su parte tampoco quieren ceder hasta que el gobierno no despeje una porción de territorio en los departamentos de Huila y Caquetá.

De otro modo, si se analiza los grupos paramilitares se tiene que este grupo creció en los años noventa empezando con 1.500 hombres y llegando a más de 10.000 combatientes (Ver Gráfica 10). La formación de este grupo surge por la necesidad de ofrecer seguridad en zonas azotadas por la violencia de las guerrillas y olvidadas por el Estado.

Desde sus inicios en Puerto Boyacá los ganaderos, comerciantes y personas económicamente pudientes al no poder contener la amenaza constante de los grupos guerrilleros decidieron apoyar la propuesta del señor Carlos Castaño Gil quien por su experiencia militar y liderazgo, con apoyo económico comenzó a organizar su primer Ejército ilegal de reacción contra la guerrilla al occidente de Boyacá, sur de Antioquia y posteriormente Sucre y Córdoba.

El proceso de crecimiento y posición de los paramilitares se concentra en las zonas rurales. El 25% pertenece a la estructura rural con dinámica de colonización; el 47% se asocia a la estructura rural atrasada, particularmente al tipo latifundio ganadero y agrícola; el 10% se encuentra en la estructura rural desarrollada de agricultura de tipo comercial y empresarial; el 13% pertenece a la estructura rural de campesinado medio acomodado y finalmente, el 5% de los municipios se encuentra en el nivel urbano<sup>102</sup>.

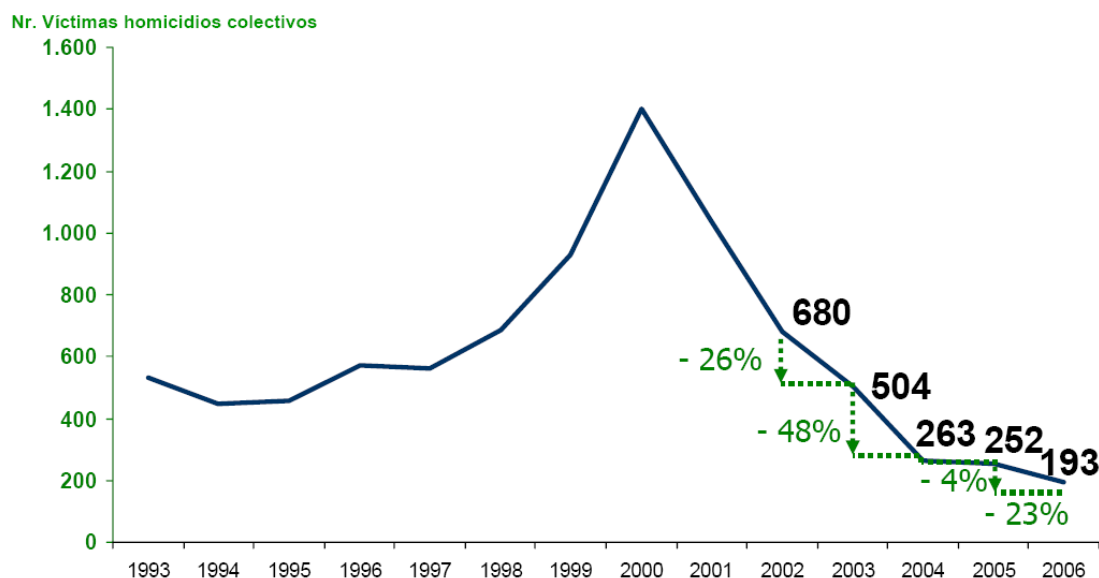
La cuestión ha analizar es que este grupo empezó a realizar practicas como Homicidios Colectivos donde se desarrollaron acciones violentas de gran magnitud con métodos que excedieron los límites conocidos de crueldad para el homicidio conjunto. La finalidad de tales métodos se basaba en instaurar su nuevo poder, desalojar los apoyos guerrilleros, retomar el control político, geográfico, económico y militar de las zonas otrora dominadas por la guerrilla.

---

<sup>102</sup> ECHANDIA Camilo, Dos décadas de escalamiento del Conflicto Armado en Colombia (1986-2006), Oct. 2006, p. 33

Entre los años 1998 y 2000 los homicidios colectivos cobraron un número significativo de víctimas, para 1998 los casos de estas acciones era de 793 casos incrementándose para 1999 a más de 1000 víctimas y para el 2000 este crecimiento alcanzó 1400 víctimas (Ver Gráfica 11) en medio de las negociaciones de paz que adelantaba el gobierno con las FARC.

Gráfico 11. Comportamiento de Homicidios Colectivos 1993 – 2006



Fuente: CIC – DIJIN Policía Nacional – Enero de 2007.

Ahora bien, este grupo mostró una tendencia a la desintegración en los primeros años de los noventa casi parando las acciones violentas y el cubrimiento territorial, pero, el grupo tuvo un cambio radical cuando la organización armada empezó a ser liderada por Carlos Castaño en Córdoba y Urabá. Fue así como al frente de Castaño se desplegaron las acciones violentas en departamentos como Cesar, Bolivar, Magdalena, Sucre y la montaña antioqueña.

Un ejemplo de barbarie fue la masacre realizada en julio de 1997 en el municipio de Mapiripán ubicado en el departamento de Meta, donde los paramilitares se llevaron 26 personas que torturaron, mataron y botaron los cuerpos en el río Guaviare<sup>103</sup>. Durante este año se presentaron no solo arremetidas contra la población civil sino duros enfrentamientos con los grupos irregulares y se relaciona el paramilitarismo con el narcotráfico.

#### **4.2 OPERACIONES DE LA FUERZA PUBLICA**

La fuerza pública es la única institución cuya meta se configura para dar seguridad a la población garantizando la libertad de acción, movilidad y desarrollo de sus actividades sociales y económicas.

De este modo, durante la administración del presidente Uribe se registraron 5.6 combates diarios contra los grupos ilegales a diferencia del mandato de Pastrana y Samper que llegaron a 2.2 y 1.4 acciones de defensa. Es decir, durante la administración de Uribe se produjeron 8.001 combates, comparando los 3.211 combates durante el gobierno de Pastrana, esto significa un aumento del 149% y lo mismo para el caso de Samper donde se produjeron 2.114 combates que representaron un 278%<sup>104</sup>. Se puede afirmar del gobierno de Uribe, que la ofensiva hacia los grupos ilegales fue mucho más agresiva que en años anteriores. Igualmente, se observa una disminución ostensible de bajas y retenidos de miembros de la Fuerza Pública.

---

<sup>103</sup> Disponible en Internet: Mapiripán: El secreto de los militares  
<http://www.prensarural.org/semana20050206.htm>

<sup>104</sup> FUNDACION SEGURIDAD Y DEMOCRACIA. Informe Especial: La seguridad en los últimos tres períodos presidenciales 1994-2006. Internet en:  
<http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/boletin/boletin13completo.pdf>

Existe un comportamiento visible de los resultados de combates de las 3 administraciones. Este comportamiento se debe en parte, a la meta que se propuso el gobierno de Uribe de incorporar como centro, la Política de Seguridad Democrática, a diferencia de los otros presidentes que no tuvieron como objetivo principal esta política. Además se contó con la puesta en marcha de más batallones especializados y con una mayor tropa, lo que refuerza estos resultados, aun así, esta administración se vale de los adelantos que los dos mandatos anteriores realizaron, pero, en menor medida.

Se debe aclarar que el comportamiento de los combates no solo se centra contra las FARC, también se hayan los ataques al ELN que subieron el 65% en la administración de Uribe donde se registraron 1.230, pues durante Pastrana estos fueron solo de 744 y durante Samper de 625 combates. Igualmente, los registros de los ataques contra las autodefensas tuvieron un incremento del 324% en el gobierno de Uribe comparado con el de Pastrana<sup>105</sup>.

Aun así, los cambios positivos en los gobiernos nombrados giraron alrededor de la organización militar, pues, se crearon Brigadas Móviles que ayudaron a la seguridad de departamentos como Meta, Guaviare, Huila, Vaupés, Vichada, Cundinamarca, Tolima, la región del Sumapaz, Boyacá, Caldas, Córdoba, Norte de Santander, Caquetá, Putumayo, Amazonas y Valle.

Este resultado muestra una actitud más agresiva por parte del Presidente Uribe concentrando su esfuerzo contra las FARC que se evidencian en las operaciones militares Libertad Uno, Libertad Dos y el Plan Patriota.

La operación Libertad Uno, es considerada como la primera fase del Plan Patriota, que tuvo como centro de ubicación, el departamento de Cundinamarca por estar ubicado estratégicamente cerca de Bogotá, pues se presume que esta región es el

---

<sup>105</sup> *Ibíd.*, p. 21

centro donde los planes de las FARC se despliegan. Así mismo, las operaciones de este grupo se desarrollaron en ese departamento y fue un punto central especialmente debilitado y golpeado como los frentes 22 y 42 liderados por Esteban Ramirez, Policarpa Salavarrieta y Reinaldo Cuellas quienes fueron dados de baja, esto ocasionó debilitamiento en la estructura militar, logística y financiera<sup>106</sup>.

### **4.3 OPERACIONES DE LOS GRUPOS ILEGALES**

El comportamiento de los combates que se realizan en el CAI, no es solo la agresividad de las FFMM contra los grupos ilegales sino también la de estos que se mueven para atacar a los primeros y tener capacidad ofensiva.

El comportamiento de los ataques de los grupos ilegales contra la Fuerza Pública, mostró cambios durante la administración de Samper, Pastrana y Uribe. Al comparar el gobierno de Alvaro Uribe con Andrés Pastrana se dio una alteración del 32% y con Samper se llegó al 56% de dichos cambios. En total, el número de ataques de los grupos ilegales en el gobierno de Uribe fue de 2.316, en Pastrana 1.754 y en Samper 1.480 casos<sup>107</sup>.

De hecho, cada uno de los ataques contra la Fuerza Pública tiene resultados nefastos, ya que se originan bajas como consecuencia de estas acciones. En el gobierno de Samper se registraron 1.351 bajas, para el siguiente período presidencial se registra una disminución muy pequeña al pasar a 1.235 casos y para la administración de Uribe se dan 1.397 bajas<sup>108</sup>. De hecho, durante la administración de Uribe el índice de la letalidad, explicado por las bajas sufridas

---

<sup>106</sup> FUNDACIÓN SEGURIDAD Y DEMOCRACIA. Boletín Especial de Ataques de los Grupos Irregulares y los Narcotraficantes a la Fuerza Pública. Internet en: <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/boletín/boletin10completo.pdf>

<sup>107</sup> *Ibíd.*, p. 29

<sup>108</sup> Informe Especial: La Seguridad en los últimos tres períodos presidenciales 1994-2006. Op. cit., p.30

por la Fuerza Pública por ataques, bajó en comparación de los otros gobiernos explicado por la velocidad de respuesta de la Fuerza Pública contra los ataques de la guerrilla.

Las Fuerzas Militares tuvieron un comportamiento muy alto en las bajas sufridas en los ataques de los grupos ilegales en el gobierno de Uribe de 761 en comparación de Pastrana de 599 y Samper de 702 pero el indicador de letalidad mostro cambios en los 3 gobiernos ya mencionados (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Bajas e Índice de Letalidad de los Ataques de los grupos irregulares a la Fuerza Publica

TIPO DE AFECTADO	Bajas por periodo			Cambio %		Bajas por ataque		
	Samper	Pastrana	Uribe	Uribe vs. Pastrana	Uribe vs. Samper	Samper	Pastrana	Uribe
Fuerzas Militares	702	599	761	27%	8%	1.09	1.06	0.72
Policía Nacional	648	636	616	-3%	-5%	0.78	0.54	0.5
Fuerzas combinadas	1		20		1900%	0.17	0	0.95
<b>Total</b>	<b>1351</b>	<b>1235</b>	<b>1397</b>	<b>13%</b>	<b>3%</b>	<b>0.91</b>	<b>0.7</b>	<b>0.6</b>

**Fuente:** Sistema de Información de la Fundación Seguridad y Democracia

Las FARC es uno de los grupos que puntea los ataques que recibe la Fuerza Pública, en el gobierno de Pastrana y Uribe estos se incrementaron llegando al 64%, y, si se compara Samper y Uribe, se tuvo el 136%. Esto demuestra la fuerza que han adquirido las guerrillas a través de su capacidad operacional para atacar a la la Fuerza Pública <sup>109</sup>.

Por su parte, las FFMM cuentan con unidades móviles, que se caracterizan por ser especialistas en la movilidad a alta velocidad para proteger las zonas

<sup>109</sup> Ibid., p. 31

deprimidas de las acciones de estos grupos. Por su parte, la Policía Nacional se fortaleció en la seguridad de las estaciones y más cantidad de agentes.

Del mismo modo, ante la implementación de estas medidas por parte de la Fuerza Pública, las Farc “atacó con el fin de defenderse de la ofensiva militar, por lo que cada vez más, utilizó minas antipersonal como una forma de ataque en reacción. De esta forma, se puede decir que las Fuerzas Militares tienen la ofensiva y los grupos irregulares las atacan para defenderse”<sup>110</sup>.

De hecho, los grupos ilegales no solo se centran en atacar a la Fuerza Pública sino los bienes o personas civiles, hecho que cabe dentro de la denominación de Ataque a la Población Civil<sup>111</sup>. De estos ataques durante el gobierno de Samper se registraron 69, aumentando durante Pastrana a 132, pero que mejora positivamente en la administración de Uribe, pues se dan solo 60 casos.

#### **4.4 ATAQUES CONTRA LA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA**

Estas acciones violentas a la infraestructura pública como Torres de Energía, Oleoductos y Infraestructura Vial, tiene consecuencias negativas por una parte para la economía nacional, local y ambiental y por otra, para la población civil.

Los ataques contra la infraestructura petrolera en zonas como Caño Limón Coveñas y Trasandino ubicados en departamentos de Arauca, Norte de Santander y Putumayo fueron los más afectados por las acciones de las FARC y ELN. Los

---

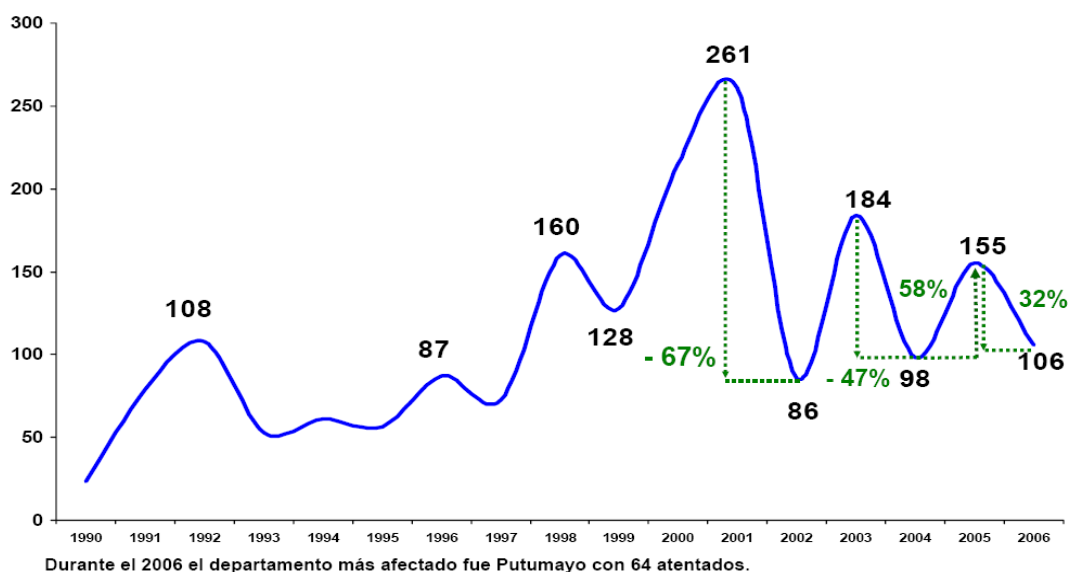
<sup>110</sup> *Ibíd.*, p. 33

<sup>111</sup> Según el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario define el Ataque Contra la Población, a todo acto cometido por grupos armados margen de la ley que atente contra la población civil, que no esté específicamente dirigido contra un objetivo militar y durante el cual se emplee medios o métodos de combate, cuyo efecto no sea posible limitar y que cause muertos y heridos entre la población civil o daños considerables a bienes de carácter civil, o ambas cosas.

resultados de estos ataques cuestionan la situación de seguridad en estos departamentos y la capacidad de la Fuerza Pública para frenar dichos ataques.

Sin embargo, la administración de Uribe Vélez tuvo una característica que lo diferenció de los dos gobiernos anteriores, esto se demuestra a través de los cambios en la seguridad y la protección de la infraestructura petrolera en departamentos como Arauca, Casanare, Antioquia y Santander explicado por la presencia de la Fuerza Pública mediante las Brigadas Móviles que tienen dentro de sus objetivos dar seguridad en zonas donde existen oleoductos. Esto se reforzó con la puesta en marcha del Plan Especial Energético Vial No 7 y No 1 (PEV)<sup>112</sup> que protege los municipios de Puerto Wilches y Yondò y la zona rural de Barrancabermeja y Arauca. (Ver Gráfica 12).

Gráfico 12. Número de Voladuras de Oleoductos 1990-2006



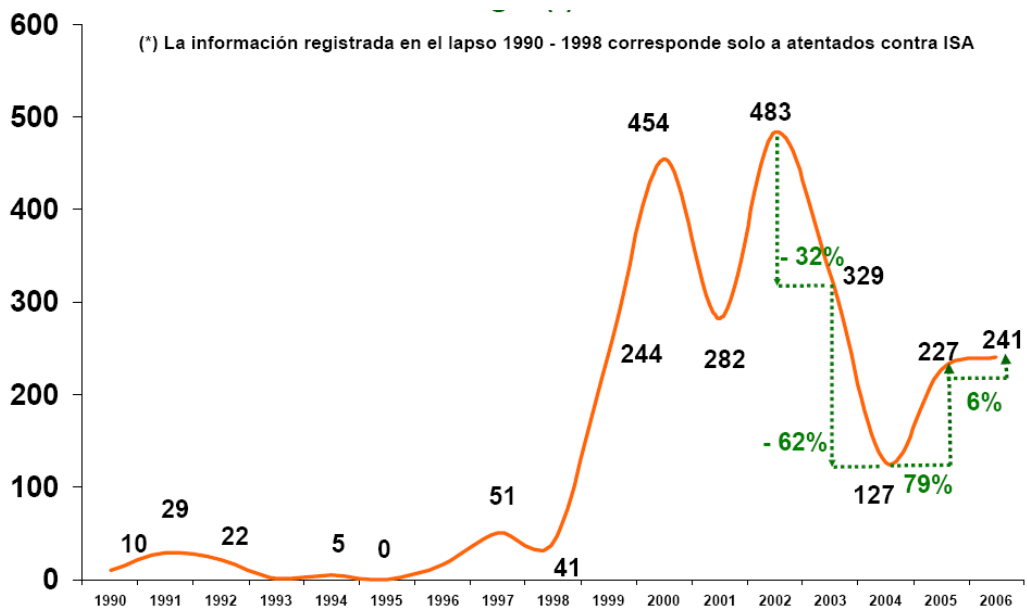
Fuente: ECOPETROL, Enero de 2007

<sup>112</sup> Su objetivo es el proteger el sector petrolero gracias a la activación de los 11 batallones del Plan Especial Energético y Vial (Peev). Estas unidades especializadas prestan seguridad física a un sistema de 4.465 kilómetros de redes principales de oleoductos y 3.980 kilómetros de poliductos del país, que convergen en los terminales de Coveñas y Santa Marta, en el Atlántico, y Buenaventura y Tumaco, en el Pacífico.

Cabe anotar que el sabotaje a la infraestructura petrolera tiene grandes consecuencias tanto económicas como ambientales además de comprometer la integridad física de las personas.

En cuanto al sabotaje a las torres de energía en el período de 1999 hasta el 2001, los grupos ilegales atacaron y destruyeron 937 torres de energía (Ver Gráfica 13) y 62 puentes. Cada uno de esos ataques tuvo consecuencias directas sobre la economía local ya que interrumpió el servicio de energía a miles de hogares por más de un mes y afectó la red vial.

Gráfico 13. Número de Voladuras a Torres de Energía (\*) 1990 – 2006



Fuente: ISA Enero 2007

Ahora bien, los ataques contra la infraestructura energética tuvieron resultados positivos en el año 2004 evidenciando una disminución del 20% de todas las

acciones violentas principalmente a las subestaciones energéticas, transformadores y las torres de energía.

Del mismo modo, si se consideran las acciones en contra de la infraestructura pública, van en descenso, lo mismo ocurre con la infraestructura vial, donde se pasó de 168 ataques durante Pastrana a 75 en Uribe representando un 55.4%. Esto representa unas reducciones en ataques a los peajes con un 85%, a la vía férrea con un 56% y 67% a ataques contra otros bienes de la infraestructura vial<sup>113</sup>.

#### **4.5 SECUESTRO EXTORSIVO**

Hoy los efectos de la lucha armada contra el sistema político imperante genera que buena parte de la población se vea involucrada por tener dinero y evidente dominio sobre los medios de producción o por no tenerlo y vivir en territorios tomados por los actores del conflicto, quienes han hecho de esta condición un medio para su fortalecimiento político y económico.

El secuestro tuvo una tendencia creciente desde la última década, que finalmente se ha disminuido en los últimos tres años por el control que ejerce las fuerzas armadas en las grandes ciudades, el cual tiene un impacto directo en los distintos sectores sociales y económicos de la sociedad así como una influencia directa en los niveles de seguridad del país.

Este hecho delictivo se manifiesta en diversas maneras, se halla el secuestro político, modalidad con gran experticia y arrojo de los protagonistas armados para penetrar recintos de concentración política, religiosa o cultural con la finalidad de retener un grupo significativo de ciudadanos prestantes en el medio y localidad,

---

<sup>113</sup> FUNDACION SEGURIDAD Y DEMOCRACIA. Informe Especial: La Seguridad en los últimos tres períodos presidenciales 1994-2006. Op., p.45.

de modo tal, que el acto contra la libertad y los derechos afecten e impacten a la comunidad en sus intereses y genere a su vez, apoyo social a los secuestrados.

Dadas las condiciones que el conflicto armado tomó en los últimos 10 años, se haya el secuestro de policías y militares. Estos grupos insurgentes lograron la retención de estos miembros a quienes confinan en lugares indignos y en condiciones que violan evidentemente cualquier condición humana, desconociendo los acuerdos del Derecho Internacional Humanitario (DIH). Si se respetara este criterio se entendería que los retenidos en combate se les debe dar el trato de prisioneros de guerra. La cuestión es que en Colombia no se declara el conflicto como guerra, por esta razón los captores, argumentan su desprecio y desconocimiento por la aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

El secuestro político puede llegar a ser explicado por múltiples causas de las cuales dos de ellas son las que tienen una mayor incidencia en el análisis planteado en este trabajo. Una es la raíz política, básicamente busca no sólo el control de los territorios a través de la dominación de los cargos y finanzas públicas de los territorios afectados, sino además, incidir en aquellas decisiones tomadas por el Estado colombiano que se manifiesta en la retención forzosa de alcaldes, candidatos políticos y miembros de la Fuerza Pública. La otra es de orden económico que les significa una fuente de financiación para todas las actividades bélicas del grupo específico.

Los planteamientos de Pinto Borrego y otros<sup>114</sup> manifiestan que “los grupos insurgentes en nuestro país apelaban básicamente en que el secuestro era en un principio realizado bajo fines de causar un impacto político y social en el gobierno,

---

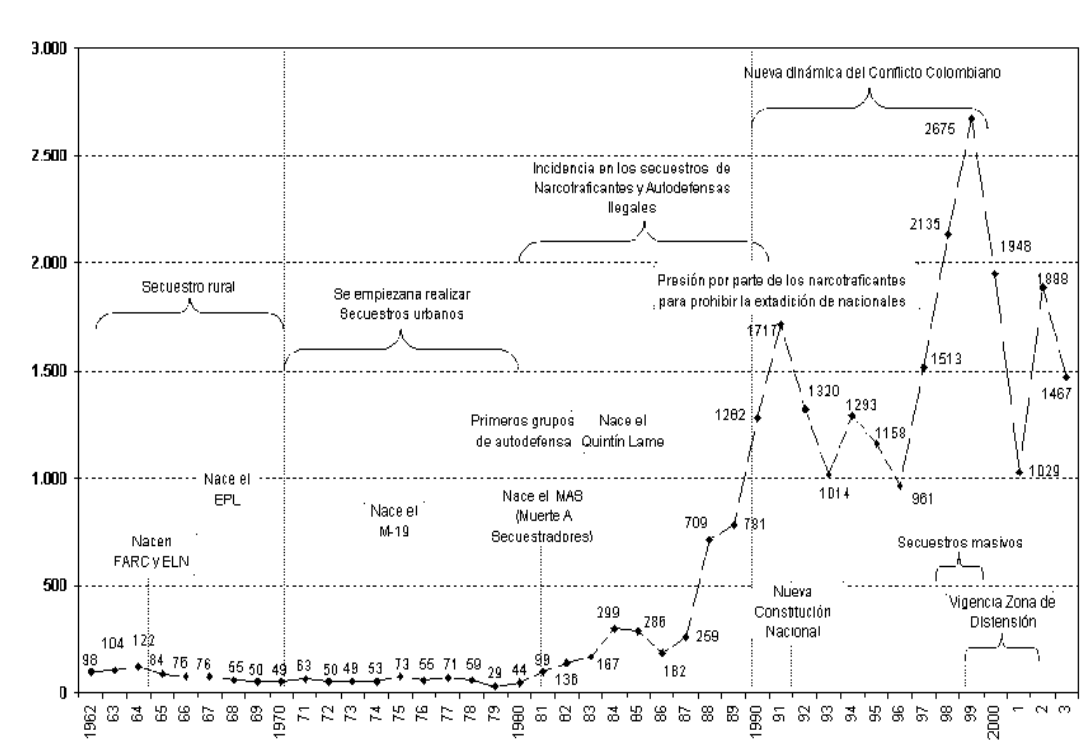
<sup>114</sup> PINTO BORREGO, María Eugenia; ALTAMAR CONSUEGRA, Ivette; LAHUERTA PERCIPIANO, Yilberto; CEPEDA ZULETA, Luis Fernando y MERA SOTELO, Adriana Victoria. El Secuestro en Colombia: Caracterización y Costos Económicos. p. 6.

varios estudios muestran que desde 1966 esta actividad se realizaba con fines económicos ya que los grupos necesitaban formas de financiamiento diferentes a los que la población voluntariamente podría ofrecerles”.

Al inicio de los 80s, el clima del conflicto nacional maduró otra configuración debido a la entrada de otros actores que tomaron un rol importante en la amenaza a la seguridad en el país. Estos grupos eran los narcotráficantes y autodefensas ilegales con metas muy diferentes.

En el gobierno del Presidente Cesar Gaviria (1990-1994), la violencia caracterizada por los grupos guerrilleros y varios actores armados, creció a niveles muy altos en especial la notable participación de los nuevos dirigentes criminales de organizaciones conformadas con dineros del narcotráfico. Al terminar el mandato del presidente Cesar Gaviria, no disminuyeron los indicadores de acciones terroristas contra la Fuerza Pública y la población civil, al contrario, se vio reflejado por un aumento del secuestro extorsivo del 28% (Ver Grafico 14).

Gráfico 14. Secuestros Extorsivos 1962 - 2003



Fuente: Dijn – Fondelibertad. Cálculos DNP – DJS (GEGA)

Es así como se registra para el año 1997 un aumento del 59% en casos de secuestro, sin embargo, este comportamiento cambia para 1998 y 1999, llegando en el primer caso al 45% y en el segundo al 25%. (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Cifras Secuestro – Actualizado a Junio 30 de 2007

TIPOS DE SECUESTRO

TipoDelito	Año												Total general
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
SECUESTRO EN INDAGACION PRELIMINAR	69	110	367	357	1.078	968	178	114	21	35			3.297
SECUESTRO EXTORSIVO	957	1.469	2.300	2.587	2.091	1.208	1.708	1.258	759	377	290	106	15.110
SECUESTRO SIMPLE	12	45	193	260	403	741	996	749	660	388	397	105	4.949
<b>Total general</b>	<b>1.038</b>	<b>1.624</b>	<b>2.860</b>	<b>3.204</b>	<b>3.572</b>	<b>2.917</b>	<b>2.882</b>	<b>2.121</b>	<b>1.440</b>	<b>800</b>	<b>687</b>	<b>211</b>	<b>23.356</b>

Fuente: Fondelibertad - Centro Nacional de Datos

Los resultados de ese proceso con las FARC, no fueron muy positivos por el hecho de que ninguna de las dos partes hizo cese al fuego, ni se lograron concretar aspectos en común por la paz, sin embargo, la guerrilla se sintió segura en esa área de distensión y una vez terminada la zona de distensión por parte del mandatario Pastrana y cercana la fecha de elecciones presidenciales, el secuestro se incrementó.

Ahora bien, según los datos ofrecidos por Fondelibertad, desde 1998 hasta el año 2003, en la modalidad de retén ilegal 2.369 personas fueron retenidas por la fuerza (11.2 % del total de secuestros en el país). De los cuales, un 44.5% fueron de carácter extorsivo, y aquellas retenciones catalogadas como secuestro simple se acercaron a un 30.4%, es decir, 721 personas fueron liberadas inmediatamente<sup>115</sup>.

La modalidad de los retenes ilegales con fines de secuestrar en las carreteras del país se hacía sin una planificación previa, por tal motivo, la condición económica o la edad no era requisito para llevar a cabo tal acción<sup>116</sup>.

Cabe aclarar que el secuestro es básicamente un *poder de amenaza*<sup>117</sup>, donde los grupos ilegales lo usan para tener herramientas de negociación. Este poder se manifiesta en expresiones como : “Usted hace algo que yo quiero o yo hago algo que usted no quiere<sup>118</sup>” .

En el 2003 con el nuevo gobierno a cargo de Uribe Velez, los casos de retenes ilegales mostraron un descenso llegando a un 57%, explicado por la implementación de la Política de Seguridad y Defensa en las Carreteras. Los años

---

<sup>115</sup> *Ibíd.*, p.11

<sup>116</sup> *Ibíd.*, p.11

<sup>117</sup> Este poder de amenaza puede ser de sumisión, desafío, pelea, contraataque y posición de desarme.

<sup>118</sup> CUELLAR, María Mercedes. COLOMBIA: UN PROYECTO INCONCLUSO Valores, Instituciones y Capital Social, 2000, Pág. 716.

con mayor número de secuestro fueron el 2001 y 2002 con un promedio de 710 secuestros distribuidos entre el ELN con un 50% y las FARC con el 37%.

De hecho, existe otra modalidad aplicada por la guerrilla llamada “los plagios masivos”. Los protagonistas de los mayores casos fueron el ELN con el secuestro de 150 personas a la Iglesia de la María en el Valle de Cauca el 31 de Mayo de 1999, el Secuestro del Avión de Avianca el 12 de abril de 1999 con 46 personas retenidas, en el 2000 esta misma organización secuestró 70 personas en el kilómetro 18 de la vía Cali- Buenaventura. El 20 de agosto de 2002 las FARC secuestraron 12 diputados del Departamento del Valle.

Otro aspecto a resaltar son las denominadas *polizas de seguros antisequestro* donde las guerrillas cobraban basicamente un seguro a ciertas personas, por ejemplo, a los empleados de compañías multinacionales, empresarios, ciudadanos de altos ingresos económicos, ésta consistía en pagar por adelantado para no estar privado de la libertad.

Es de cuestionarse las diversas modalidades de secuestro que se implementan. Otra modalidad existente es el “secuestro selectivo”<sup>119</sup>. Según Fondelibertad entre 1996 y 2003, se dieron 18.183 casos de este tipo de secuestro (86% del total de casos de secuestro en el país). Este indicador bajo a partir de 2003 ubicandose en un 17%.

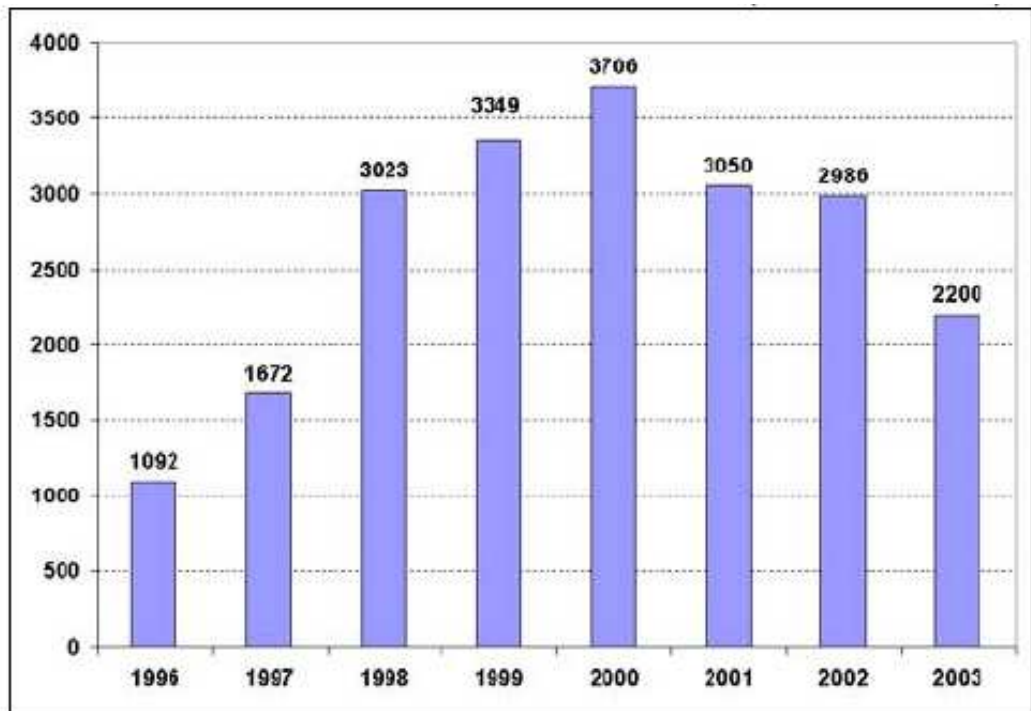
Durante el período 1996-2003, los casos de secuestros registrados fueron de 21.078, incluyendo todas las modalidades, lo que quiere decir, que en promedio se realizaron 2.634 secuestros al año a una tasa de 6 secuestros por cada 100 mil habitantes. El año con menos secuestros fue 1996 con 1.092 casos y tuvo un crecimiento en el 2000 a 3.706 personas, sin embargo, el comportamiento del

---

<sup>119</sup> En Colombia hay varios tipos de secuestro. El Secuestro Selectivo se mueve cuando los criminales seleccionan una persona con fines económicos, políticos y venganzas personales.

secuestro empezó a bajar en el último año ubicándose abajo del promedio anual en ese período (Ver Gráfica 15).

Gráfico 15. Número de Secuestros 1996-2003



Fuente: Fondelibertad. Cálculos: DNP-DJS (GEGAI)

#### 4.6 GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD COMO HERRAMIENTA CONTRA EL CAI

La situación del CAI en el país, ha estado creciendo mucho más en los últimos gobiernos (1994-2004). Existe un debate entre quienes están de acuerdo que el GDS es una herramienta para fortalecer la Fuerza Pública y que mejora las fuerza de seguridad para ayudar a la probabilidad de construir un entorno de paz donde la economía y la población puedan realizar sus objetivos<sup>120</sup>.

<sup>120</sup> GIHA TOBAR; RIVEROS REYES y SOTO VELASCO. El Gasto Militar en Colombia: Aspectos Microeconómicos y Macroeconómicos. Op. cit., p. 172.

El actual nivel de gasto es básicamente insuficiente para atacar las necesidades de la población que le permitan tener un ambiente de paz y para mantener la ofensiva de la Fuerza Pública contra los grupos ilegales.

Cabe mencionar que la Fuerza Pública en buena parte llena las demandas para contener las amenazas de los grupos irregulares, pero se queda corto para derrotarla. “Para lograr pasar a la ofensiva en términos estratégicos sería necesario un aumento mayor en el gasto que permita incrementar el pie de fuerza y el equipamiento de las unidades operativas de la Fuerza Pública. Esto implicaría un mayor esfuerzo desde el punto de vista tributario, así como un considerable empeño de parte del Gobierno Nacional y las fuerza armadas para lograr mayor efectividad y eficiencia en el campo de batalla como en el manejo y gestión de los recursos destinados a la defensa y seguridad.”<sup>121</sup>

Es necesario hacer una pregunta que muchos colombianos, ya sea los que están en el país o los que viven en el extranjero e incluso los mismos extranjeros, tienen siempre cuando están hablando del conflicto armado colombiano. Esta pregunta es básicamente porque el país no es capaz de derrotar a los grupos ilegales.

La respuesta para esta pregunta es muy clara, pues el gobierno no ha hecho un esfuerzo total para diseñar una estrategia cuyo objetivo principal no sea terminar y erradicar a los grupos ilegales que se podría pensar es una tarea básicamente imposible, sino llevarlos a negociar un proceso de paz duradero<sup>122</sup>.

---

<sup>121</sup> VILLAMIZAR, Andrés y ESPEJO Germán. El gasto en Seguridad y Defensa en Colombia: De la contención a la ofensiva. Op. cit., p.1.

<sup>122</sup> *Ibíd.*, p. 15.

La política de seguridad más cercana fue la llamada “Estrategia Nacional Contra la Violencia”<sup>123</sup> en el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994) tuvo un planeamiento muy articulado pero no tuvo mucho impacto ya que la amenaza era el Cartel de Medellín. En las administraciones de Samper (1994-1998) y de Pastrana (1998-2002) se plantearon estrategias de seguridad nacional, sin embargo, en el gobierno de Pastrana lideró una estrategia contra el terrorismo que se puede interpretar como una estrategia de seguridad.

De la misma manera, el comportamiento de las políticas de seguridad de los anteriores gobiernos tuvo un punto de quiebre en la administración de Álvaro Uribe (2002-2006) ya que por primera vez después de varios años de políticas de seguridad débiles y poco organizadas se plantea una política de seguridad contemplada en el plan de gobierno cuyo objetivo principal es “brindar Seguridad Democrática”.

El cambio se puede vislumbrar tomando el período 1996-1998 donde el rendimiento que tenían las Fuerzas Militares era muy pobre, habían sufrido varias derrotas importantes que llevó a los mandos militares a tomar un cambio radical llevando a las tropas a cambiar su actitud hacia una más ofensiva, victoriosa y centrada a ganar la guerra, acompañada del manejo y liderazgo de sus Generales.

Se puede afirmar que los reveses sufridos por las Fuerzas Militares obedecen a la falta de estrategia, sin embargo, ha de tenerse en cuenta que existen diferentes escenarios donde se libran los combates sobre todo por las características físicas del país, lo que sucedió es que las Fuerzas Militares no estaban alerta a la ofensiva de las FARC y no esperaban el crecimiento de la capacidad de combate

---

<sup>123</sup> La Estrategia Nacional Contra la Violencia (Administración Cesar Gaviria), la política pública vino acompañada de escenarios alternativos de negociación que se implementaron paralelamente con el fortalecimiento de la capacidad militar del Estado, de esta manera, si la negociación no tenía mucho éxito, la segunda tarea era derrotar al enemigo por la vía de la represión.

y el cambio en la forma de operar, en estos términos se demuestra que se subestimó el enemigo mirándolo como criminales comunes<sup>124</sup>.

Del mismo modo, se suma a estos errores de inteligencia la falta de herramientas de transporte para reaccionar en ataques y/o combates. Además, la metodología y la forma de organización del Ejército necesitaba una reestructuración y modernización para corregir las fallas y enfrentar la crisis de orden público en la nación.

Después la crisis durante la administración Samper, el gobierno de Pastrana (1998-2002), le dio un cambio positivo al contar con apoyo tecnológico que facilitaba la planeación y conducción de las operaciones militares. Los aspectos más importantes de este cambio se realizaron a través del incremento de la movilidad aérea y la capacidad para operar en ambiente nocturno.

A partir de allí una de las metas y objetivos más importantes es el de multiplicar la el asalto aéreo, este es el transporte en helicópteros de las unidades terrestres a la batalla, así no tiene limitaciones por las características de la geografía.

En este momento, Colombia tiene 230 helicópteros que incluye las aeronaves de las Fuerzas Militares y de la Policía distribuidas así: “30 helicópteros de combate ( que incluyen 16 Blackhawk artillados AH-60, mejor conocidos como “Arpía”, 10 Bell 212 artillados o “Rapaz” y cuatro Hughes 500); 189 de transporte (43 Blackhawk UH-60, 14 MI-17 de fabricación rusa, 25 Bell 212 y 54 Huey II); y 40 destinados a otras misiones, tales como reconocimiento, entrenamiento, comando y control, entre otras”<sup>125</sup>. Es necesario mencionar de una gran parte de las flotas ya mostradas fueron adquiridas por el Plan Colombia (1998-2002).

---

<sup>124</sup> VILLAMIZAR, Andrés. Fuerzas Militares para la Guerra. La agenda pendiente de la Reforma Militar. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia. Op. cit., p.32

<sup>125</sup> *Ibíd.*, p. 51

Ahora bien, ha de reconocerse que las FF.MM crecieron en su capacidad aérea y también, en su capacidad de inteligencia técnica, específicamente en las comunicaciones. Hoy en día, gracias a estos cambios, se puede decir que las FFMM cuentan con un sistema más integrado, sofisticado y seguro que le permite a los altos mandos militares manejar las operaciones con información segura y en tiempo real lo que antes de 1998 era inadmisibile.

## **5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Como se observó a través de los capítulos, se puede afirmar que los noventa marcaron pauta en el manejo de la Política de Defensa y Seguridad, esta pasó a tener un lugar preponderante en la agenda pública y dejó de ser un tema de interés sólo para las instancias militares. Así mismo, se implementaron cambios importantes como el nombramiento de civiles en cargos que durante años estuvieron ocupados por militares, se crearon instituciones en el acompañamiento de este proceso y las medidas en cuanto al Gasto en Defensa y Seguridad se redireccionaron.

Sin lugar a duda, durante los años noventa se incrementó de forma considerable el Gasto en Defensa y Seguridad para hacer frente en cierta medida a los retos y desafíos que representan las organizaciones al margen de la ley. Aun así, se evidencia un rezago y si bien este gasto ha aumentado, no ha sido suficiente para responder de forma acertada a la desfragmentación de dichos grupos.

Por lo tanto, se necesita la continuidad por parte de los gobiernos de una Ley de Defensa y Seguridad Nacional que defina el sistema, las responsabilidades y las instituciones encargadas de realizar dichos planteamientos.

Ahora bien, un aspecto claramente deficiente es el referente al pie de fuerza del país, si bien, se ha trabajado en este aspecto en los últimos tiempos al pasar de 20 mil a casi 60 mil soldados profesionales, lo cierto es, que de acuerdo a las características que el CAI plantea se necesita que el reto no solo sea cuantitativo sino cualitativo, pues lo ideal sería que fuera acorde a las proporciones por habitante y kilómetro cuadrado del país.

Por otra parte, llama la atención la dinámica del CAI, pues se observa que esta ha impactado en los últimos tiempos de forma directa a la población civil, con preocupación se puede afirmar que ha pasado a ser una de las principales características de los grupos irregulares.

De hecho, en la actualidad, el conflicto se localiza cada vez con mayor proporción en las zonas urbanas, con acciones de gran repercusión en la sociedad como lo fue el secuestro de los feligreses de la Iglesia de la María en un barrio de Cali. Estos hechos han alimentado la zozobra en la población, pero a los grupos irregulares esta estrategia les ha representado mayor demanda de atención y poder, permitiéndoles mejor maniobra de negociación.

Otra acción que ha modificado su comportamiento es la referente al sabotaje de la infraestructura económica, herramienta utilizada con más frecuencia últimamente, hecho que se puede explicar porque los enfrentamientos directos con la Fuerza Pública ya no se dan con la misma intensidad, entonces, su fin es afectar la economía, de esta manera su enemigo se desgasta y ellos por su parte pueden evitar su recuperación.

Se destaca de los gobiernos de turno su preocupación constante por llegar a una salida negociada con los grupos al margen de la ley. Sin embargo, las condiciones no se han dado para lograrlo, en esta medida, se puede hablar entonces de gobiernos preparados para la paz pero también para la confrontación armada, hecho que se puede explicar a través de los múltiples Batallones que han entrado a funcionar, por el aumento del pie de fuerza que se ha propuesto reforzar, por el apoyo aéreo y de comunicaciones que se ha alcanzado, entre otros.

Cabe aclarar, que si bien el gobierno nacional ha hecho un esfuerzo considerable para incrementar el presupuesto destinado a la Fuerza Pública, este debe seguir

contando con el mismo respaldo que a partir de los noventa se ha venido dando, se debe traducir en continuidad a los programas de fortalecimiento de la Fuerza Pública, operaciones ofensivas y control territorial permanente, entre otros.

Un logro positivo para el país en cuanto al tema de Seguridad y Defensa, sería la elaboración de un Libro Blanco de la Defensa en el que quede plasmado la Política de Defensa y Seguridad, además de estrategias, programas, presupuestos, entre otros. Ha de tenerse en cuenta que la elaboración de éste permite enriquecer la investigación nacional y revisar el contexto internacional en esta materia, además de dejar en claro el concepto de Seguridad Nacional y las funciones específicas de cada Fuerza Militar. Del mismo modo, es una herramienta que permite mantener informada a la opinión pública nacional.

Sería de importancia para la nación, que el personal administrativo involucrado en los temas de Seguridad y Defensa, este especializado. Esto garantiza que las medidas implementadas se ajusten a las necesidades del momento y no simplemente a requisitos burocráticos. Así mismo, se necesita fortalecer la participación de civiles en los temas de Seguridad y Defensa en general, así como una mayor discusión pública de estos temas.

Se requiere difundir los mecanismos para que la población pueda acceder más fácilmente a este tipo de temas, pues la información no esta siendo del todo aprovechada por la población.

## BIBLIOGRAFÍA

Análisis del Gasto Militar Colombiano en el período 1991-2001. En: Economía Colombiana y Coyuntura Política. (Ago. 2002); p. 56-65.

CABALLERO ARBELAEZ, Carlos. La estrategia de la Seguridad Democrática y la Economía Colombiana: Un Ensayo Sobre la Macroeconomía de la Seguridad. En: Archivos de Macroeconomía. N. 234.

CABALLERO R, César A. Gobernabilidad y Finanzas Públicas en Colombia. N. 51. (Nov. 1996).

CARDENAS, Mauricio; CADENA, Ximena y CABALLERO, Carlos. Análisis del incremento en el Gasto de Defensa y Seguridad: Resultados y Sostenibilidad de la estrategia. [en línea]. [consultado el 6 de feb. 2006]. Disponible en: <<http://www.fundacionseguridadydemocracia.org/docs/pdf/externos/ponenciaMauricioCárdenas.pdf>>

COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Plan Quinquenal para la Fuerza Pública: 1992-1996. En: Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). N. 2570. (1991).

Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio. Programas. Probidad. Disponible en: < <http://www.confecamaras.org.co/0Programas/probidad.php>>

\_\_\_\_\_ La defensa nacional y las Fuerzas Militares. N. 2824. nov. 1995.

Corporación Transparencia por Colombia. Quiénes Somos. Disponible en: <[http://www.transparenciacolombia.org.co/vcontent/index.php?option=com\\_content&task=section&id=3&Itemid=25](http://www.transparenciacolombia.org.co/vcontent/index.php?option=com_content&task=section&id=3&Itemid=25)>

CUÉLLAR María Mercedes, Colombia: Un Proyecto Inconcluso Tomo III. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000.

DAVILA, Andrés; ESCOBEDO, Rodolfo; GAVIRA, Adriana y VARGAS Mauricio. El Ejército Colombiano Durante el Período Samper: Paradojas de un proceso tendencialmente crítico. En: Revista Colombia Internacional. N. 49-50. [en línea] (2000). [consultado el 6 de feb. 2006]. Disponible en <<http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/colinter/davila.htm>>

DE FRANCISCO, Gonzalo. La Fuerza Pública y la Estrategia para Enfrentar el Fenómeno Guerrillero. En: Universidad de los Andes, programa de estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia. N. 10. (Nov. 1997).

ECHANDIA CASTILLA, Camilo. Dos Décadas de Escalamiento del Conflicto Armado en Colombia 1986 – 2006. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006.

ECHEVERRY Juan Carlos; SALAZAR, Natalia y NAVAS, Verónica. ¿Nos parecemos al Resto del Mundo? El conflicto colombiano en el contexto internacional. En: Archivos de Macroeconomía. N. 143. (Feb. 2001).

Fundación Seguridad y Democracia. Sobre Fundación y Democracia. Misión y Visión. Disponible en: [http://www.seguridadydemocracia.org/about\\_list2.asp?s\\_type=1](http://www.seguridadydemocracia.org/about_list2.asp?s_type=1)

\_\_\_\_\_. Boletín Especial de Ataques de los Grupos Irregulares y los Narcotraficantes a la Fuerza Pública. Disponible en: <<http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/boletín/boletin10completo.pdf>>.

GIHA TOVAR, Yaneth. El dividendo de paz. Una aproximación al caso colombiano. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación. (2000)

GIHA TOVAR, Yaneth; RIVEROS, Héctor y SOTO, Andrés. El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y macroeconómicos. En: Revista de la CEPAL. N. 69. (dic. 1999); p. 163-180.

GUTIERREZ, Luis Alberto. El Gasto Militar en el conflicto interno en Colombia. [en línea] (2001). [consultado el 6 de feb. 2006]. Disponible en <<http://ndu.edu/chds/REDES2001/Papers/Block3/Defense%20Economics%20Panel/GutierrezRoa.DefenseEconomics%20Panel.doc>>

HERNANDEZ, Claudia Milena. La Institución Militar Colombiana en los Últimos Quince Años. Disponible en: <<http://www.pedagogica.edu.co/proyectos/semillero/articulos/articulo10.pdf>>

INFORME ESPECIAL: La seguridad en los últimos tres períodos presidenciales 1994 – 2006. En: Fundación Seguridad y Democracia. [en línea]. (Mayo 2006). [consultado el 27 de jun. 2006]. Disponible en: <<http://seguridadydemocracia.org/docs/pdf/externos/gastoMilitar.pdf>>

La carrera armamentista y el desarme: consecuencias sociales y económicas. En: UNESCO. N. 39. (1998); p. 8-30.

La seguridad ciudadana en cifras. En: Economía Colombiana y Coyuntura Política. (Oct. 2001); p. 96-101.

LEAL BUITRAGO, Francisco. La Seguridad Nacional a la Deriva: Del Frente Nacional a las Posguerra Fría. Bogota: Alfaomega Colombiana S.A., 2002.

LEGUIZAMO, Camilo. Reflexiones sobre el proceso de paz del gobierno de Andrés Pastrana y las FARC-EP. En: Archivos de Economía. N.204. (Ago. 2002).

LLORENTE, María Victoria. Perfil de la Policía Colombiana. En: Universidad de los Andes, Programa de Estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia. N. 9. (Oct. 1997).

Ministerio de Defensa Nacional. Conceptualización del Sistema de Control Interno- Criterios Generales. [en línea]. [consultado el 27 de jun. 2006] Disponible en: <<http://www.mindefensa.gov.co/nuevoweb/SistemaCI/Conceptualizacion.html>>

MISAS, Juan Diego. ¿Cómo vamos a financiar la guerra? En: Economía Colombiana y Coyuntura Política. (Abr. 2002); p. 121-122.

MOLINA VALDERRAMA, Pablo. Gasto en Defensa: Entre la guerra y la paz. En: Economía Colombiana y Coyuntura Política. (Feb. 2002); p.61-65.

NORTH, Douglass. La Teoría Económica Neoinstitucionalista y el Desarrollo Latinoamericano. (2000). [consultado el 29 de mayo 2006]. Disponible [en línea] <<http://www.undp.org.ar/archivos/prats.pdf>>

NORTH, Douglass. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

PINTO BORREGO, Maria Eugenia; ALTAMAR CONSUEGRA, Ivette; LAHUERTA PERCIPIANO, Yilberto; CEPEDA ZULETA, Luís Fernando y MERA SOTELO,

Adriana Victoria. El Secuestro en Colombia: Caracterización y Costos Económicos. En: Archivos de Economía. N. 257.

PINTO, María Eugenia; VERGARA, Andrés y LAHUERTA, Yilberto. Costos Generados por la Violencia Armada en Colombia: 1.993-2.003. En: Archivos de Economía. N. 277. (Ene. 2004).

Política de Defensa y Seguridad Democrática. Disponible en: <<http://www.mindefensa.gov.co>>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y DNP. La Política de Gobierno de Andrés Pastrana. Colombia, 2002, p. 24.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Efectividad de la política de defensa y seguridad democrática. Agosto 2002 a Enero de 2004. Disponible en <[http://www.alphamindefensa.gov.co/dayTemplates/images/resultados\\_politica\\_usa\\_enero004.pdf](http://www.alphamindefensa.gov.co/dayTemplates/images/resultados_politica_usa_enero004.pdf)>

RANGEL SUAREZ, Alfredo y TORRES, Uriel. Transparencia del presupuesto de defensa. El caso Colombiano. En: Fundación Seguridad y Democracia. [en línea].

(Jun 2005). [consultado el 27 de ene. 2006]. Disponible en: <<http://seguridadydemocracia.org/docs/pdf/externos/gastoMilitar.pdf>>

RANGEL SUAREZ, Alfredo. ¿Por qué el ejército no ha podido derrotar a la guerrilla? En: Universidad de los Andes, Programa de Estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia. N. 19. (Abr. 1999).

SANCHEZ TORRES, Fabio; DIAZ, Ana María y FORMISANO, Michel. Conflicto, violencia y actividad criminal en Colombia: Un análisis espacial. En: Archivos de Economía. N. 219 (Mar. 2003)

The International Institute of Strategic Studies. The military balance 2002-2003. Oxford: Oxford University Press, 2003.

TRUJILLO, Edgar y BADEL, Martha Elena. Los costos de la criminalidad y la violencia en Colombia: 1991-1996. En: Archivos de Economía. N. 76. (Mar. 1996).

VARGAS, Andrés Mauricio y REYES Mauro Alejandro. Algunas consideraciones sobre el gasto en Fuerza Pública Colombiana: Incidencias en la Economía. En: Universidad del Rosario. [en línea] (2003). [consultado el 6 de feb. 2006]. Disponible en [en <http://economía.urosario.edu.co/estud/foro\\_2003/Vargas%20y%20Reyes.doc>](http://economía.urosario.edu.co/estud/foro_2003/Vargas%20y%20Reyes.doc)

VASQUEZ RAMOS, José Alfredo. Efectos del Tratado de la Unión Europea en el Gasto Militar: eficiencia o descapitalización. En: Universidad Complutense. [en línea]. [consultado el 10 de feb. 2006]. Disponible en [en <http://ucm.es/BUCM/cee/doc/03010034.htm>](http://ucm.es/BUCM/cee/doc/03010034.htm)

YARCE, Elizabeth. Lo que pasa en el país no es justo. En: El Colombiano. Bogotá. Disponible en: [en <http://www.elcolombiano.com.co/BancoConocimiento/L/lo\\_que\\_pasa\\_en\\_el\\_pais\\_no\\_es\\_justo/lo\\_que\\_pasa\\_en\\_el\\_pais\\_no\\_es\\_justo.asp?CodSeccion=35>](http://www.elcolombiano.com.co/BancoConocimiento/L/lo_que_pasa_en_el_pais_no_es_justo/lo_que_pasa_en_el_pais_no_es_justo.asp?CodSeccion=35)