

¿CUÁNTO NOS CUESTA LA GUERRA?



Juliana
Castellanos
Díaz



¿Cuánto nos cuesta la guerra?

Costos del conflicto armado
colombiano en la última década

¿Cuánto nos cuesta la guerra?: Costos del conflicto armado colombiano en la última década / director editorial Eduardo Norman Acevedo. - Bogotá D.C.: Editorial Politécnico Grancolombiano, 2013.

148 p.: il. ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-958-8721-23-1

1. GUERRA - ASPECTOS ECONÓMICOS - COLOMBIA - SIGLO XXI. 2. EJÉRCITOS - COSTOS - COLOMBIA - SIGLO XXI. 3. CONFLICTO ARMADO - COLOMBIA - SIGLO XXI. - 4. SEQUIDAD DEMOCRÁTICA - COLOMBIA - SIGLO XXI. I. Tit. II. Norman Acevedo, Eduardo, dir.

355.6861 cd. 21 ed.

Sistema Nacional de Bibliotecas - SISNAB
Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano.

© Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano

¿Cuánto nos cuesta la guerra? Costos del conflicto armado colombiano en la última década

Juliana Castellanos Díaz

ISBN: 978-958-8721-23-1

E ISBN: 978-958-8721-24-8

Editorial Politécnico Grancolombiano
Calle 57 No. 3-00 Este Bloque A Primer piso
PBX: 7455555 ext. 1170
www.poligran.edu.co/editorial

Agosto de 2013
Bogotá, Colombia

Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano
Facultad de Mercadeo, Comunicación y Artes

Fernando Dávila Ladrón de Guevara
Rector

Sergio Hernández Muñoz
Decano Facultad de Mercadeo, Comunicación y Artes

Eduardo Norman Acevedo
Director editorial

Paola Moncada
Infografías

David Ricciulli
Coordinador editorial

Harry Olarte, William Burbano (TROMPO)
Portada Ilustración y conceptualización

Hernán Dario Cadena
Corrección de estilo

María Paula Campo, Carlos Barriga (TROMPO)
Portadillas Ilustración y conceptualización

Taller de Edición • Rocca® S.A.
Armada electrónica

Xpress Estudio gráfico y digital
Impresión y encuadernación

Impreso y hecho en Colombia
Printed in Colombia

¿Cómo citar este título?

Castellanos, J. (2013). *¿Cuánto nos cuesta la guerra? Costos del conflicto armado colombiano en la última década*. Bogotá: Editorial Politécnico Grancolombiano

La Editorial del Politécnico Grancolombiano pertenece a la
Asociación de Editoriales Universitarias de Colombia, ASEUC.



*El contenido de esta publicación se puede citar o reproducir con propósitos académicos siempre y cuando se dé cuenta de la fuente o procedencia.
Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva del autor.*



Contenido

Introducción 7

Capítulo I
Costos de la construcción de un proceso de paz fallido (1998-2002) 17

Capítulo II
Costos de la Política de la Seguridad Democrática (2002-2006) 31

Capítulo III
Costos de la Consolidación de la Política de Seguridad Democrática 49

Capítulo IV
Los costos de la prosperidad para todos (2010-2014) 69

Capítulo V	
Mirada global al gasto en defensa de los últimos 10 años	85
Capítulo VI	
Otras inversiones en el conflicto	95
Capítulo VII	
Conclusiones	121
Lista de tablas e infografías	131
Listado de siglas	137
Bibliografía	141



Introducción

Visibilizar los costos económicos del conflicto armado colombiano no es una labor que permite dimensionar la crueldad del fenómeno y la urgencia de finiquitar la paradoja que divide al país en uno que invierte cantidades asombrosas en la guerra y otro que, en consecuencia, cuenta con recursos mínimos para asegurar calidad de vida a sus ciudadanos a través del desarrollo equitativo. El tema, constante en las discusiones intelectuales, ocupa importantes espacios mediáticos desde octubre de 2012, fecha en la que el presidente Juan Manuel Santos anunció el inicio de los diálogos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc). La noticia produjo una oleada de discursos sobre la necesidad de alcanzar la paz para emprender una ruta certera hacia el progreso.

Analistas internacionales profirieron, casi como una sentencia, que el fin del conflicto llevaría a Colombia por una senda de crecimiento económico importante en la que estarían puestas las miradas no solo de países de la región, sino también de países europeos urgidos de apoyarse en economías emergentes para sobrevivir a la crisis que los embarga desde 2008. De esta manera, el expresidente español Felipe González, manifestó en abril de 2013 durante una visita al país que: “Colombia tiene un crecimiento que se está acercando

por primera vez en la historia a su crecimiento potencial. Si se consiguiera la paz hoy, creo que eso añadiría dos puntos al crecimiento de Colombia” (El Tiempo, 2013). Esta tesis la sigue Mauricio Cárdenas, ministro de hacienda de Colombia, al manifestar que “un proceso de paz permitirá al país crecer dos puntos adicionales del PIB” (Revista Dinero, 2013). Porque, según la revista Dinero, una investigación realizada por el ministro en el 2007 demostró cómo el crecimiento económico en Colombia se había reducido 2% entre 1980 y 2005, comparado con el obtenido entre 1950 y 1980.

Rajiv Shah, director general de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus iniciales en inglés), en una visita que realizó a la Casa de Nariño para manifestar el apoyo del Gobierno norteamericano al proceso de paz, declaró a los periodistas que: “creemos que la sociedad debe ser amplia y debe ser integral para cubrir temas como el desarrollo agrícola (...) Principalmente hablamos de la oportunidad de traer la inversión privada para el trabajo de las áreas rurales en Colombia” (La W Radio, abril de 2013). Es claro el interés económico que por cuenta del proyecto de Santos se empieza a despertar en las zonas históricamente temidas por los empresarios extranjeros.

Las posturas de los personajes citados revelan, entre líneas, que pese a la estabilidad económica que el país ostenta en los últimos años, el conflicto armado inhibe un avance de mayor envergadura y que, de no tenerse, Colombia sería un modelo a seguir. La cuestión, compleja por tratarse de uno de los conflictos más viejos del mundo, también hace parte de los análisis que la academia y los representantes de la sociedad civil hacen desde finales del siglo anterior en debates públicos y en documentos que forman hoy una sólida bibliografía a través de la que reclaman un país en el que no se frustre más el desarrollo social, político y económico, sobre todo de las áreas rurales.

Eduardo Pizarro cita un estudio de Kasuke Imain y Jeremy Weinstein sobre el impacto de las guerras en la economía, del que concluye que:

En los países en los cuales el conflicto armado interno se expandió geográficamente más allá de la mitad del territorio, la tasa de crecimiento económico se vio reducida en un 1.25% anual en promedio y la inversión privada doméstica cayó en un 4% anual en promedio. (...) La caída en inversión privada fue superior al descenso de la inversión pública debido, ante todo, a la mayor sensibilidad del sector privado frente a la incertidumbre económica que genera la guerra y a su posibilidad de trasladar sus inversiones a regiones con menos riesgos. (Pizarro, 2004, p. 238).

El trabajo es coherente con la situación que atraviesa Colombia. Los procesos de desarrollo que llegan por vía pública y privada se han visto limitados y en otros casos absolutamente frustrados por los obstáculos que la guerra impone, entorpeciendo el progreso que se impulsa desde los diferentes escenarios económicos que van desde la tienda de barrio y el campesino en su parcela, hasta la empresa nacional y multinacional.

El tema es profundo y enmarañado, tanto como la raíz de un árbol que se extiende subterráneamente ante la comprensión de pocos; y cuando es arrancado sorprende a aquellos que vieron crecer el follaje sin sospechar la dimensión de los raigones. De la misma manera, los costos económicos del conflicto armado crecen de cara a una minoría. Pero hoy, frente a la posibilidad del fin, los números saltan de las bocas de los analistas que, esperanzados o no, reconocen las implicaciones positivas que la paz traería al campo económico; igualmente, aceptan que un adecuado postconflicto significaría inversiones cuantiosas.

Es preciso colocar la lupa sobre el tópico en cuestión y empezar por preguntarse: ¿qué tipos de costos produce un conflicto armado interno?

Paul Collier (citado por Pizarro, 2004, p. 237), plantea que hay cinco ángulos desde los que se pueden analizar los costos de una guerra del tipo colombiano: (1) *la destrucción*, relacionada en primer lugar con lo que se pierde y no tiene recuperación como las vidas; y en segundo lugar, hace alusión a la destrucción de la infraestructura cuya reparación implica costos importantes para el Estado. (2) *La disrupción*, alude a todos los gastos que se generan para el sector privado y público por cuenta de la inseguridad nacional y por el caos social que un conflicto conlleva. (3) *La desviación*, contempla los recursos que el Estado invierte en la confrontación del conflicto. (4) *La transferencia*, implica la fuga de capital que se da por cuenta de la inseguridad, lo que obliga a inversionistas a trasladar sus negocios a países con mayor orden. (5) *La pérdida acumulada*, suma los gastos generales que un conflicto acarrea, y se mide a través del aumento o caída del Producto Interno Bruto (PIB).

En el siguiente cuadro se exponen ejemplos de los conceptos tratados:

Categoría	Ejemplos
Destrucción	<ul style="list-style-type: none"> - Destrucción de vidas humanas (disminución de capital humano) - Atentados a la infraestructura - Atentados a oleoductos- torres de energía.
Disrupción	<ul style="list-style-type: none"> - Inseguridad en las vías - Aumento en gastos de seguridad y por lo tanto de los productos.
Desviación	Inversión que el Estado hace en material de guerra.
Transferencia	Inversionistas privados transfieren sus recursos a otros países más seguros.
Pérdida acumulada de crecimiento	<i>Stock</i> de capital (humano, físico y financiero)

Cuadro propio, elaborado con datos de Pizarro, 2004, p. 237

Reunir en un solo estudio las pruebas fácticas de las cinco categorías expuestas es un trabajo titánico. Por consiguiente, este libro se concentra en la categoría que Collier nombra *desviación*. “La desviación consiste en la transferencia del gasto público hacia actividades con bajo impacto para el crecimiento económico, tales como la adquisición de armas, municiones y equipos militares” (Pizarro, 2004, p. 238).

En el caso nacional, los recursos que se amparan en el concepto de *desviación* superan lo bélico en tanto implican, entre otros, la lucha contra el secuestro, la atención a desplazados, las políticas de indemnización de víctimas directas, las políticas fijadas para los procesos de reinserción de organizaciones paraestatales y contraestatales, la atención a las quejas por infracciones a los derechos humanos y a los convenios internacionales, entre otras cuestiones.

La asignación presupuestal referente a los factores listados se intensificó al finalizar la década de los noventa por el recrudecimiento del conflicto armado y el fallido proceso de paz del gobierno de Andrés Pastrana. Pero cobró una importante alza entre el año 2003 y el año 2007 con la Política de Seguridad Democrática del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, cuya ejecución implicó la asignación de sumas históricas para el gasto en seguridad y defensa, en detrimento de la inversión social que la ciudadanía requería. Paradójicamente se produjo en algunos sectores económicos la recuperación de la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros; el caso del turismo fue ejemplar.

Expertos manifiestan que si bien un ambiente de seguridad es requisito para la prosperidad, no lo es todo si se trata de planificar un crecimiento económico sostenible que contribuya a un sólido desarrollo. Echeverry, Salazar y Navas (citados por Durán, 2011), explican que “la pérdida en términos de crecimiento económico por causa del conflicto no es muy alta, pero sostienen que los conflictos de larga duración como el que se experimenta en Colombia sí producen

una desviación de la economía de su senda de crecimiento de largo plazo” (2011, p. 34). Carlos Caballero Argáez, ex ministro de minas y energía, afirma: “considerar que es posible recuperar la economía y lograr estabilidad política y social, sin contar primero con un ambiente de seguridad y la vigencia del imperio de la ley en el país simplemente no es realista” (2003, p. 18). En suma, como lo expresa Pizarro, “una guerra interna no solo destruye el presente, sino, ante todo, hipoteca el futuro de una nación” (2004, p. 239).

Las difíciles circunstancias que la guerra interna produjo en los noventas hizo, como se ha explicado, que en las agendas gubernamentales el conflicto ocupara el lugar principal. Muestra es que en los últimos diez años Colombia gana los primeros lugares en inversión en defensa y seguridad frente a otros países de la región.

Por consiguiente este libro se propone, en primer lugar, revisar la inversión económica que en materia de defensa y seguridad ha hecho el Estado colombiano en la última década (2002-2012), para la lucha frontal que el conflicto produce. En segundo lugar, busca exponer otros costos representativos que la guerra genera de cara a la protección de la población involucrada, que implica tanto a víctimas como a victimarios que desean desvincularse del conflicto. Finalmente, se traza una reflexión sobre cómo la suma de los recursos que se invierten en el conflicto podrían destinarse a otros frentes que han recibido menos atención del gobierno.

Para alcanzar los objetivos señalados se plantea una metodología de recopilación de información mediante la indagación de fuentes primarias y secundarias, en un dedicado trabajo de reportería, a través del cual se adquiere información verbal y escrita de las instituciones estatales¹ responsables de cuestiones del conflicto, y se revisa

1 Para la adquisición de una parte importante de la información, se contó con la colaboración de la oficina del Representante a la Cámara, Simón Gaviria.

documentación pública correspondiente a las asignaciones monetarias para afrontar la guerra.

El estudio se hace en un momento histórico, en el que revisar cuánto ha gastado el Estado en el conflicto armado y qué resultados ha obtenido permite reflexionar sobre la urgencia de encontrar la paz. La justificación se solidifica si se asume que definitivamente cualquier lucha armada trae consecuencias nocivas al crecimiento económico de una nación, influyendo notablemente en sistemas vitales para la calidad de vida de un pueblo como la salud, la educación, la vivienda, áreas que se ven limitadas presupuestalmente porque, ya se ha dicho, priman los montos para afrontar la guerra.

Tal situación es contradictoria debido a que la ineficiencia de los sistemas nombrados les permite a los grupos ilegales avanzar en sus propósitos a través de la conquista de adeptos. Prueba de ello son las explicaciones que algunos jóvenes desmovilizados de las Farc dan cuando se les pregunta por las razones que los llevaron a unirse a dicha organización. Entre las respuestas se encuentra: falta de oportunidades laborales, necesidades económicas familiares, carencia de oportunidades para estudiar, límites de progreso en el campo. Sobre esto afirma Caballero Argáez:

La recuperación de la seguridad interna tiene que emprenderse sin atentar contra la estabilidad macroeconómica de Colombia. La salud de la economía constituye, en sí misma, un elemento y una prioridad de la estrategia de seguridad nacional. Cualquier crisis de estabilidad y de gobernabilidad puede ser aprovechada por la insurgencia para avanzar en su propósito estratégico de toma del poder. Es más, uno de los objetivos de la subversión es, precisamente, promover la desestabilización económica, el descontento social y la crisis política. (2003, p. 1)

La advertencia se constituye en un tópico que ocupa espacios importantes en los trabajos que alimentan la línea de investigación sobre los costos económicos del conflicto. Respecto a ese campo, Carlo Nasi y Angelika Rettberg, en un trabajo titulado *Los estudios sobre conflicto armado y paz: un campo en evolución permanente*, exponen:

Herencia de un enfoque económico sobre el conflicto armado han sido los avances en nuestra comprensión del costo económico del conflicto armado y de la construcción de paz. En ese sentido, estudios como los de Bejarano y Echandía (1997), PNUD (2003), Badel y Trujillo (1998), Granada y Rojas (1995), Rubio (1997), Pinto et. Al. (2004a; 2004b) cuantifican los costos directos e indirectos del conflicto armado colombiano, ayudan a re-pensar acerca de la conveniencia de poner fin a la confrontación armada y sugieren ideas respecto a los costos de hacer la paz (Corredor 2001; Departamento Nacional de Planeación 1998; Nieto 2001, Llorente et Al. 2005). (2006, p. 67)

Además, Rettberg y Stephanie Álvarez publican en 2008 un trabajo titulado *Cuantificando los efectos económicos del conflicto: una exploración de los costos y los estudios sobre los costos del conflicto armado colombiano*. También se destacan los cuantiosos análisis desarrollados por la Contraloría General de la República en la revista *Economía Colombiana*, en la que el tópico es digno de portadas. Y sobresalen los análisis que publica, de manera independiente, la Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación.

Los medios masivos de comunicación eventualmente sacuden a las audiencias con cifras sobre la cuestión. Lo hacen para anunciar eventos particulares como la adquisición de material de guerra, o los montos aprobados para las vigencias fiscales futuras. Generalmente,

la temática es merecedora de notas cortas y con escasas excepciones de amplios especiales. Así, el inicio del proceso de paz con las Farc, en octubre de 2012, motivó la publicación en diferentes medios nacionales -con más fuerza en los especializados en economía- de interesantes artículos sobre los costos actuales de la guerra. Pero con el transcurrir de nuevos acontecimientos el asunto se fue desdibujando paulatinamente de la agenda mediática.

Todos los esfuerzos académicos, gubernamentales y mediáticos son plausibles en tanto que los cálculos económicos alrededor de un conflicto armado son difíciles de lograr porque “no solamente los datos en algunos terrenos son insuficientes y difíciles de cuantificar, sino que no es fácil determinar el impacto real de la violencia en cada uno de los sectores económicos afectados” (Pizarro. 2004, p. 244). Ningún estudio logra determinar el costo total del conflicto, solo se alcanzan cifras aproximadas que quedan abiertas al debate.

Por lo tanto, este libro no pretende entregar una sumatoria de datos que den por resultado un valor aproximado de la guerra en Colombia, sino visibilizar algunos de los gastos más representativos que el Estado hace para afrontarla, así como los resultados que de ello se desprenden. Para tal fin se cuenta con la presentación de las políticas de defensa y paz de Andrés Pastrana, Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos; así como con la yuxtaposición de los recursos destinados en los dos últimos lustros para ejecutar tales apuestas.



Capítulo I
Costos de la construcción de un
proceso de paz fallido (1998-2002)

El nacimiento del siglo XXI sorprendió a Colombia sin especial alborozo. La halló en contradicción con el pensamiento y la acción que el nuevo tiempo implicaba, porque estaba de cara a su viejo conflicto armado que, entonces, producía cifras históricas: 62,7 homicidios por cada 100 mil habitantes, 2.089 personas secuestradas, 236 masacres, más de 350 mil desplazados, entre otros delitos. La dantesca situación llevó al gobierno a destinar recursos económicos importantes para enfrentar la crisis humanitaria, el problema de seguridad y recuperar zonas en las que había perdido todo tipo de control territorial.

De ese álgido periodo, el 2002 constituye un año trascendental debido a que en él convergen el fin del gobierno de Andrés Pastrana, con marcada recordación por el fracaso en su intento de firmar la paz con las Farc, y el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, cuya promesa básica era mano dura con la guerrilla y proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Los dos gobiernos tuvieron una marcada diferencia en la manera en que intentaron buscar el fin del conflicto. No obstante, hay un punto en común: la búsqueda de recursos económicos y/o materiales para enfrentar la difícil situación.

El mandato de Pastrana dio vida al controversial Plan Colombia, posesionándolo en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) como

eje sustancial para la paz de los colombianos. Por su parte, el gobierno de Uribe suscribió en el PND la Política de Seguridad Democrática (PDS), para la cual era necesaria la entrega de recursos extraordinarios a las fuerzas militares, en aras de retomar el control territorial en las zonas en las que la guerrilla lo tenía.

No puede desconocerse, entonces, que los costos del conflicto que se encuentran en el año 2002 son producto de las políticas del gobierno que finiquitó en ese tiempo. En consecuencia, este trabajo, aunque se concentra en los costos de los últimos diez años (2002-2012), no deja de lado lo acontecido desde 1998, tiempo en el que inició el gobierno de Pastrana.

El PND que se estructuró bajo la batuta de Pastrana se tituló *Cambio para construir la paz* (1998-2002), y la ruta política que se trazó se resume en tres ejes:

“En primera instancia, de un reforma política encaminada hacia el fortalecimiento de la democracia, mediante la creación de condiciones hacia un proceso político estable y unas instituciones sólidas y transparentes. (...) En segundo lugar, la política de paz estará fundamentada en la negociación con los grupos alzados en armas, como instrumento político para la resolución del conflicto armado. (...) El tercer elemento de la política de paz está constituido por las inversiones y acciones para la paz. Este campo (...) incluye inversiones sectoriales orientadas a mejorar las condiciones que favorecen la convivencia pacífica y desestimular los factores que promueven la violencia en sectores tales como el agropecuario, infraestructura, justicia, medio ambiente, y defensa y seguridad.” (PND 1998-2002, p. 304-305)

Para cumplir con los ejes expuestos, la política de inversión incluyó el Plan Colombia, que se sustentó en la puesta en marcha de un programa que debía permitir la reconstrucción de las áreas de mayor influencia del conflicto armado. Se formó con la cooperación bilateral con Estados

Unidos, bajo el principio de responsabilidad compartida, debido a que la lucha contra las drogas, además de ser parte inherente del conflicto interno colombiano, es considerada problemática mundial.

En el escenario descrito se realizaron, entre 1999 y 2005, inversiones que sumaron 10.732 millones de dólares. “De estos recursos, US\$6.950 millones (64,8%) se ejecutaron como esfuerzo fiscal colombiano, y US\$3.782 millones (35,2%) como aportes del Gobierno de Estados Unidos” (Departamento Nacional de Planeación, 2006). Así, se invirtió en el fortalecimiento institucional 2.852 millones de dólares, en la guerra contra las drogas ilícitas y el crimen organizado inherente a ellas 6.165 millones de dólares, y en la reactivación económica y social 1.715 millones de dólares.

Las cifras expuestas son una clara muestra de cómo la guerra no le permite al país invertir más en educación, salud, vivienda, entre otros factores sociales, porque la mayoría de recursos deben ir a alimentar el poder coercitivo estatal. Basta comprender que del total de los recursos ejecutados del Plan Colombia, el 84% se destinó a la guerra, y solo el 16% al ámbito social. La tabla 1 evidencia el planteamiento.

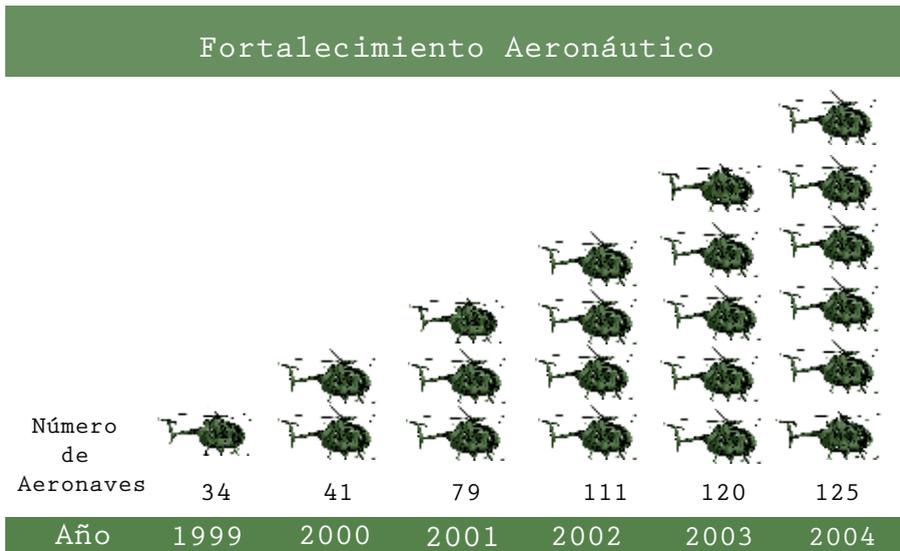
Tabla 1: Recursos ejecutados en el Plan Colombia 1999-2005

Recursos ejecutados en el Plan Colombia (millones de dólares), 1999-2005 Componente	Nación		Estados Unidos		Total (millones de dólares)	
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
Fortalecimiento Institucional	2.387	22,2%	465	4,3%	2.852	26,6%
Lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado	3.378	31,5%	2.787	26,0%	6.165	57,5%
Reactivación Económica y Social	1.185	11,0%	530	4,5%	1.715	16,0%
Total	6.950	64,8%	3.782	35,2%	10.732	100%

Datos tomados de: Departamento Nacional de Planeación (2006). Balance Plan Colombia 1999-2005. P. 11. Consultado el 22 de septiembre de 2012 de: http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicaciones/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf

Con el Plan Colombia se buscó la erradicación de las drogas a partir de la modernización de la fuerza pública, lo que le garantizaba al gobierno la lucha contra los grupos al margen de la ley que hacían parte del conflicto. Para ello se incrementó el pie de fuerza un 11% entre 1998 y 2001, y “se adquirió material bélico por \$2 billones, cuyo rubro más importante fue el fortalecimiento aeronáutico, con lo cual se mejoró su capacidad operativa” (Contraloría General de la República, 2002, p. 7); importante factor en un país en el que la geografía es compleja, y eso se constituye en obstáculo para la lucha contra los grupos alzados en armas. De este modo, se pasó de 34 aeronaves en 1999, a 125 en 2004, según el Balance del Plan Colombia (1999-2005) que realizó el Departamento Nacional de Planeación (DNP). La infografía 1 presenta el número de aeronaves adquiridas a lo largo de seis años.

Infografía 1



Datos tomados de: Balance del Plan Colombia (1999- 2005) realizado por el Departamento de Planeación Nacional, en septiembre de 2006.

En aras de sumar más recursos para enfrentar la situación, el Gobierno creó los bonos de solidaridad para la paz que debían pagar las personas cuyo patrimonio líquido, a 31 de diciembre de 1998, superaba los 210 millones de pesos. Para la administración de los recursos provenientes de los bonos nombrados, del Plan Colombia y de otros sectores que contribuían a la búsqueda de la paz, se creó por la ley 487 de 1998 el Fondo de Inversión para la Paz (FIP). La creación del Fondo ratificó el objetivo macro del PND de la época, que era: “la búsqueda y conservación de la paz, con el fin de ubicar al país en una senda de crecimiento sostenible con cohesión social”. (Anexo II de la ley 508 de 1999)

Según el Tercer informe de evaluación del Plan Colombia, construido por la Contraloría General de la República en 2002, “en total, en los cuatro años de colocación de títulos, la inversión en bonos para la paz llegó a 1.2 billones aproximadamente (...). La Dirección del Tesoro Nacional, en uso de su autonomía, efectúa las inversiones necesarias con la disponibilidad de dichos recursos, mientras el Gobierno Nacional decide la aplicación de los mismos en los programas previstos por el Fondo de Inversiones para la Paz”. (p. 17) La infografía 2 expone los recaudos y los intereses pagados entre 1999 y 2002.

A los bonos de solidaridad para la paz se sumaron otros recursos que nutrieron el FIP como créditos externos contratados por Colombia a distintos países y a entidades económicas internacionales, entre ellas el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En general se encuentra que para el Plan Colombia se alcanzó a reunir aproximadamente 2 billones de pesos.

Lo anterior se dio en el marco de uno de los procesos de paz con mayor barullo mediático, entre Pastrana y las Farc. Las conversaciones iniciaron el 7 de enero de 1999, luego de que el Gobierno concediera una zona de distensión de 42 mil kilómetros cuadrados conformados por La Macarena, Vista Hermosa, Mesetas y La Uribe- municipios

del departamento del Meta; y San Vicente del Caguán, municipio de Caquetá.

Infografía 2

Bonos de solidaridad para la paz

(cifras en millones de pesos)



Datos tomados de: Contraloría General de la República, Plan Colombia Tercer Informe de Evaluación, julio de 2002. Bogotá.

Pese a los diversos encuentros que se produjeron entre las partes, al acompañamiento internacional y a la expectativa generada a la opinión pública, el grupo guerrillero continuó perpetrando atentados contra la sociedad civil y la fuerza pública. Por consiguiente, el proceso fue abolido por el Presidente el 20 de febrero de 2002, tras el secuestro de Jorge Eduardo Gechem Turbay, a manos de un grupo de las Farc. En el libro *Las Farc, de guerrilla campesina a máquina de guerra*, Eduardo Pizarro Leongómez expone: “el proceso que nació con insalvables insuficiencias congénitas terminó en forma lánguida, tras una larguísima agonía, tres años más tarde. Pastrana tomó la decisión de terminar las negociaciones, que llevaban ya treinta y nueve meses, para lo cual decidió suspender la zona de distensión, retirarle el calificativo de actor político a las Farc, y reactivar las órdenes de captura contra sus dirigentes.” (2011, p. 266-267)

El fallido proceso le significó al país en pérdidas de recursos materiales aproximadamente 20 mil millones de pesos, porque muchos

elementos destinados al proceso fueron destruidos por las Farc. La Contraloría manifestó en el año 2003 que un porcentaje importante de equipos y materiales de dotación que se instalaron en la zona de despeje fueron robados y dañados al romperse el proceso. La tabla 2 presenta un número significativo de los gastos que generó el proceso de paz.

Tabla 2: Gastos en las negociaciones de paz (2000-2002)

Gastos en las negociaciones de paz (2000-2002) (en millones de pesos)	
Adecuaciones y muebles de oficina	160,2
Apoyo administrativo y financiero	1.482,1
Arrendamiento de inmuebles	1,5
Combustibles y lubricantes	116,7
Comisiones fiduciaria	146,6
Compra y mantenimiento vehículos	126,0
Cruz Roja Colombiana	115,0
Dotaciones	21,2
Elementos de ferretería	19,7
Enlace satelital	126,5
Servicios enlace satelital	160,2
Equipo de bombeo	8,6
Equipo de cómputo, comunicación y oficina	270,8
Impuestos	52,8
Libros	4,3

Gastos en las negociaciones de paz (2000-2002) (en millones de pesos)	
Mantenimiento equipos	80,2
Medicamentos	3,5
Cuerpo cívico de convivencia	2.827,3
Órdenes de servicio	244,4
Papelería y elementos de oficina	236,1
Pólizas	420,6
Proceso de paz con ELN	92,9
Proyectos	590,5
Publicaciones	225,0
Radios	66,1
Reembolso alojamiento personal Batallón Cazadores	36,8
Reuniones de trabajo	97,4
Seguridad Alto Comisionado	223,8
Servicio de teléfonos y energía	42,3
Servicios celulares, teléfonos, beeper	30,5
Total servicios teléfono	83,3
Suministro de aseo	6,0
Servicios personal	4.134,4
Suministros sede	86,0

Gastos en las negociaciones de paz (2000-2002) (en millones de pesos)	
Suscripción periódicos y revistas	278,7
Tiquetes aéreos	6.152,8
Transporte terrestre	346,5
Utensilios de cafetería	8,4
Viáticos y reembolso gastos de viaje	85,8
Total gastos	19.212,1
Fuente: Fondo Programas Especiales para la Paz.	

Datos tomados de: Contraloría General de la República, Plan Colombia
Tercer Informe de Evaluación, julio de 2002 Bogotá. p. 21

Luego del fracaso de los diálogos de paz, las Farc arremetieron contra la población civil, la Fuerza pública y la infraestructura nacional. Bajo estas circunstancias, los resultados oficiales que en materia de seguridad y defensa se presentaron para evaluar el periodo comprendido entre 1998 y 2002 eran escandalosos. Basta con señalar que al cierre de la presidencia de Pastrana, Colombia contaba con 65,9 homicidios por cada 100 mil habitantes, 1.709 personas secuestradas, 115 masacres y 979 ataques a la infraestructura nacional. La tabla 3 permite detallar la dimensión de la crisis año a año.

Uno de los resultados más cuestionados fue el número de cultivos ilícitos que se contaban en el país, debido a que del Plan Colombia habían sido asignados montos importantes para la erradicación, pero las cifras no eran las proyectadas. Por el contrario, crecieron sustancialmente entre 1998 y 2001 al pasar de 78.200 hectáreas a 163.000, según el Tercer informe de evaluación del Plan Colombia (2002).

Tabla 3: Resultados de los principales indicadores de violencia en Colombia, 1999-2002

Resultados de los principales indicadores de violencia en Colombia, 1999-2002 Indicador	1999	2000	2001	2002
Tasa de homicidios por 100.000 habitantes.	58,6	62,7	64,7	65,9
Número de secuestros extorsivos	2.587	2.089	1.208	1.709
Número de masacres	168	236	185	115
Número de personas desplazadas	31.635	331.982	375.758	424.927
Número de miembros GAML capturados	n.r.	n.r.	n.r.	5.119
Número de bajas miembros GAML	n.r.	n.r.	n.r.	1.877
Número de ataques contra infraestructura	n.r.	n.r.	n.r.	979
Fuente: DJJIN, MDN, FONDELIBERTAD, Acción Social -n.r.: no registra				

Datos tomados de: Departamento Nacional de Planeación (2006). Balance Plan Colombia 1999-2005. Consultado el 22 de junio de 2012 de: http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicaciones/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf

Los nefastos resultados iban en contravía del porcentaje del PIB que representaba los gastos que en materia de defensa hizo el país para afrontar el conflicto armado. Según cálculos del DPN, el gasto por defensa y seguridad representado en el PIB entre los años 1996 y 2000 fue de 3,26%, mientras que en los años siguientes demostró un aumento significativo al pasar de 3,83% en 2001 a 4% en 2002. No obstante, el país se sumergió en una crisis de miedo por cuenta de los altos índices de secuestros, extorsiones, asesinatos, amenazas, atentados a la infraestructura, campos minados y, sobre todo, por la violencia que produjo la

lucha por el control territorial entre paramilitares y grupos guerrilleros en zonas carentes de presencia estatal.

El país que el Presidente entregó al nuevo gobierno, el 7 de agosto de 2002, se parecía a la descripción que él mismo había hecho de la zona de distensión el día en que decidió finiquitar el proceso de paz: “Manuel Marulanda, yo cumplí con mi palabra y usted ha convertido la zona de despeje en una guarida de secuestradores, en un laboratorio de drogas, en un depósito de dinamita y carros robados”.



Capítulo II
Costos de la Política de la Seguridad
Democrática (2002-2006)

En agosto de 2002 la inversión estatal para afrontar el conflicto armado tuvo un giro trascendental con la llegada de Álvaro Uribe Vélez a la Presidencia de la República. El PND del nuevo cuatrienio, nominado *Hacia un estado comunitario*, daba prioridad a la lucha frontal contra los grupos al margen de la ley, el narcotráfico y la violencia; todo en aras de recuperar el control territorial. El documento expone la situación del momento así:

El crecimiento de los principales actores ilegales del conflicto en la última década ha sido del 157,5%. Para 2001 las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-Ep) habían duplicado su pie de fuerza. Tenían 16.580 combatientes, distribuidos en 62 frentes, a partir de los cuales se conformaron siete bloques con una distribución y copiamiento geográficos importantes a escala nacional. Con relación al Ejército de Liberación Nacional (Eln) si bien se constata también una duplicación en su pie de fuerza entre 1990 y 2001, periodo en el que alcanzaron 4.500 hombres distribuidos en 41 frentes que conforman cinco bloques de guerra, esta organización ha visto sensiblemente mermada su capacidad de crecimiento militar y ha perdido control territorial (...) En el mismo periodo los grupos de autodefensas quintuplicaron su tamaño y fortalecieron notablemente su presencia

territorial. De tener 1.800 hombres en 1990, pasaron a tener 10.560 en 2001, distribuidos en 10 bloques. (2002, p. 32)

La histórica coyuntura justificó la creación de la Política de Seguridad Democrática (PDSD), a través de la cual el Gobierno exigió una alta inversión económica para fortalecer la fuerza pública, y por esa vía rescatar al Estado de la crisis. En consecuencia, a partir del año 2004 el presupuesto ordinario recurrente del sector defensa ha sido de 22 billones de pesos anuales aproximadamente, sin contar los recursos que se destinan a las pensiones. En el documento 3294 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), se explica que “el gasto en defensa y seguridad pasó de 2.1% a 4.03% del PIB, entre 1994 y 2002, lo que representó un aumento de 92% en ocho años. Cabe destacar que entre 2002 y 2004 este gasto se ha mantenido constante como proporción del PIB” (Departamento Nacional de Planeación, 2004). Pero así como el documento resalta la estabilidad del gasto en el Gobierno de Uribe, también revela que no se encontraba correspondencia entre la inversión estatal y el crecimiento de los principales indicadores sectoriales, entre ellos el de defensa.

Lo anterior explica por qué a partir de 2004 se registra un mayor impulso al sector defensa. Se advierte el aumento significativo del pie de fuerza, que pasó de 313.406 efectivos en enero de 2002, a 406.740 en diciembre de 2006. La infografía 1 permite visibilizar estas cifras.

Infografía 1

Número de integrantes del
pie de fuerza nacional 2002-2006

Año	Ejército	Armada	Fuerza Aérea	Comando General	Policía Nacional	Total
2002	168.852	22.212	11.776	443	110.123	313.406
2003	192.093	24.115	11.761	406	117.020	345.435
2004	202.955	28.471	11.878	396	122.788	366.488
2005	212.233	28.667	11.846	389	128.390	381.525
2006	225.008	29.659	12.321	366	139.386	406.740



Datos tomados de: Comando General de las fuerzas Militares y Policía -Dirección de Capacidades Estratégicas- Grupo de información estadística. Solicitado por derecho de petición. Respuesta. Oficio No. 0061-2012

El importante crecimiento de la fuerza pública conllevó el incremento en gastos de dotación y salud. Por tal razón, el presupuesto ordinario para el sector defensa en el periodo en cuestión se distribuyó así: 52% gasto de personal, 23% gastos generales, 14% de transferencia, y 11% inversión.

En consecuencia, según el documento de rendición de cuentas del Ministerio de Defensa (2002-2006), durante el primer mandato de Uribe el Ejército Nacional presentó gastos de personal por 9 billones 698 mil millones de pesos, la Policía Nacional por 10 billones 612 mil millones de pesos, la Armada Nacional por 1 billón 742 mil millones de pesos, y la Fuerza Aérea por 1 billón de pesos. Si a esto se suman otras áreas que implican gasto de personal como la gestión general, el comando general, la superintendencia de vigilancia, la comisión Policía Nacional, y los gastos en salud de las fuerzas militares y de la Policía

Nacional, el total del gasto de personal entre 2002 y 2006 fue de 23 billones de pesos (p. 10).

El aumento del pie de fuerza no era un proyecto unitario, por el contrario, constituía una estrategia transversal a cinco ejes sobre los que se fundamentaba la PDSD. El primero estaba encaminado al fortalecimiento del control estatal, debido a que los grupos al margen de la ley se habían apoderado de zonas distantes de los centros urbanos, así como de áreas constitutivas de corredores para el tráfico de drogas, armas y recursos para la manutención de sus ejércitos. Adicionalmente, en diferentes regiones estos grupos incidían en los gobiernos locales y, por supuesto, en los recursos concedidos por la nación. Para este fin fueron asignados 620.845 millones de pesos a lo largo de cuatro años.

El segundo eje buscó la protección de los habitantes de las regiones en las que los grupos guerrilleros o paramilitares tenían o se disputaban el poder. Según datos de la Dijín, en 2001 se reportaron 185 casos de masacres en las que resultaron 1.039 víctimas; además, se contaron 3.041 secuestros y 128 ataques a diferentes municipios. Como resultado, se dio una de las mayores problemáticas nacionales: el desplazamiento de campesinos. De acuerdo con el Registro Único de Población Desplazada de Acción Social de la Presidencia de la República, entre 1998 y 2002 fueron expulsadas 1.369.603 personas. Para enfrentar este problema y auxiliar a los desplazados el Estado invirtió 2.371 millones de pesos.

El tercer eje se concentró en la eliminación del comercio de drogas ilícitas en Colombia. En ese momento organismos nacionales e internacionales denunciaban el crecimiento de cultivos de coca en el país, mientras en Bolivia y Perú disminuían notablemente. El problema se extendía debido a que Colombia ocupaba el cuarto puesto en el mundo como productor de amapola. En el PND 2002-2006, el asunto se analizaba a la luz de las ganancias de los grupos ilegales: “la protección de mayores extensiones de cultivos ilícitos por parte de organizaciones

armadas y el control del comercio local de la droga incrementaron la producción bruta de cocaína. Se estima que entre 1991 y 1996 US\$470 millones que representan 41% de los ingresos de las Farc provinieron del negocio ilegal de las drogas. Así mismo, se estima que los grupos de autodefensas obtuvieron cerca de US\$200 millones, 70% de sus ingresos, de estas actividades.” (p. 51). Para enfrentar la situación, el gobierno nacional asignó 235.378 millones de pesos.

El cuarto eje se sustentó en el fortalecimiento de la seguridad en las distintas fronteras nacionales, debido a que eran focos de tráfico de drogas y armas. Además, las poblaciones limítrofes carecían de una sólida presencia estatal, lo que generaba índices importantes de criminalidad. Para este propósito se destinaron 558.014 millones de pesos.

El gobierno, en vista de los cuantiosos recursos que serían invertidos en la PDSD, destinó 41.308 millones de pesos para el quinto eje que buscó la eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos económicos y materiales que se destinaron al cumplimiento del proyecto político. La siguiente tabla expone los montos asignados anualmente a los cinco objetivos sectoriales de la PDSD, cuya cifra total supera los 3 billones de pesos:

Tabla 1: Distribución presupuesto de inversión por objetivos estratégicos

Objetivo Sectorial	Cifras en millones de pesos				
	2003	2004	2005	2006	Total General
Fortalecer el control estatal en todo el territorio	218.791	149.752	122.957	129.345	620.845
Protección de la población	502.916	510.216	545.261	812.838	2.371.230
Eliminación del comercio de drogas ilícitas en Colombia	71.042	86.295	20.724	57.317	235.378

Objetivo Sectorial	Cifras en millones de pesos				
	2003	2004	2005	2006	Total General
Mantener una capacidad Disuasiva	219.307	160.868	87.675	90.163	558.014
Eficiencia, transparencia, y rendición de cuentas de los recursos	3.654	8.049	4.211	25.395	41.308
Total (cifras en millones de pesos)	1.015.709	915.179	780.828	1.115.058	3.826.775

SIF Apropiación. Cálculos Oficina Asesora de Planeación MDN

Datos tomados de: Ministerio de Defensa Nacional (oficina asesora de planeación). Rendición de cuentas 2002-2006. P. 12

En este contexto es importante detallar el gasto en inversión del sector central del Ministerio de Defensa que se compone de las distintas fuerzas armadas. Este rubro pasó de 845.572 millones de pesos en 2002, a poco más de 1 billón de pesos en 2007, tal como lo muestra la tabla 2:

Tabla 2: Gasto en inversión del sector central del Ministerio de Defensa

Entidad	Cifras en millones de pesos				
	2002	2003	2004	2005	2006
Unidad de Gestión General MDN	2,410	83,834	27,367	5,464	25,526
Comando General FFMM	7,468	12,570	17,278	15,782	15,573
Ejército Nacional	424,801	293,173	342,375	302,361	564,325

Entidad	Cifras en millones de pesos				
	2002	2003	2004	2005	2006
Armada Nacional	120,246	119,237	157,277	117,316	118,485
Fuerza Aérea de Colombia	178,682	245,896	161,446	198,780	231,122
Sanidad Fuerzas Militares	12,573	18,296	21,399	12,713	14,235
Policía Nacional	97,514	127,701	98,429	102,219	136,787
Sanidad Policía Nacional	1,877	2,769	7,548	-	4,612
TOTAL (millones de pesos corrientes)	845,572	903,476	833,120	754,634	1,110,666

Datos tomados de: Ministerio de Defensa Nacional. Respuesta de Derecho de Petición Oficio No 0061-2012

Durante este periodo el Plan Colombia continuó como importante fuente de financiación de la lucha contra el narcotráfico y de la búsqueda por mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables. Esto lo ratifica el quinto informe de la Contraloría General de la República sobre el Plan Colombia, en el que se expresa que: “la financiación acumulada de los Estados Unidos se incrementó entre diciembre de 2002 y marzo de 2004 en US\$1.185,6 millones, de los cuales el 90% se destinó a la lucha contra el narcotráfico, y el saldo US\$104 millones, a los programas sociales” (2005, p. 6). La última cifra ejemplifica cómo el conflicto absorbe recursos y deja los residuos al ámbito social. Por lo tanto, Colombia se viene perfilando desde 1998 como una nación con un destacado desarrollo militar pero con atrasos abismales en otras áreas sustanciales al progreso.

El presidente Uribe fue un gran promotor del avance del sector defensa, a través de la significativa inyección de capital. Sobresalen los recursos extraordinarios que se invirtieron en la fuerza pública al declararse el *Estado de conmoción*, el 11 de agosto de 2002, fecha en la que el gobierno expuso: “es necesario proveer en forma inmediata de recursos a las Fuerzas Militares, a la Policía y a las demás entidades del Estado que deben intervenir en conjurar los actos que han perturbado el orden público e impedir que se extiendan sus efectos” -acto seguido decretó- “es deber de las personas naturales y jurídicas contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones que permitan preservar la seguridad democrática.” (Decreto 1838 de 2002). Bajo estos argumentos se constituyó el Impuesto al Patrimonio a través del cual fueron recaudados, entre los años 2002 y 2006, la suma de 3 billones de pesos, según el documento de rendición de cuentas del Ministerio de Defensa Nacional (2007, p. 12). En la siguiente tabla se advierte el uso que se le dio al dinero adquirido.

Si bien la tabla anterior permite visualizar los montos asignados a cada uno de los objetivos de la PDSD y a sus estrategias, se presentan a continuación los recursos utilizados entre 2002 y 2006 en tres aspectos sustanciales en la lucha contra la guerrilla, con el objeto de detallar los saltos presupuestales que se dieron a la alza y a la baja.

Tabla 3: Utilización impuesto al patrimonio 2002-2006

Objetivos de política	Estrategias	Recursos Impuesto para Preservar la Seguridad Democrática 2002-2006		Total (Millones de pesos 2006)
		Pie de fuerza	Capital	
		Funcionamiento	Inversión	
1. FORTALECER EL CONTROL ESTATAL EN TODO EL TERRITORIO	Activación de 13 Agrupaciones de Fuerzas Antiterroristas Urbanas – AFEAUR	1.276.248	783.171	2.059.419
	Activación de 9 Brigadas Móviles – BRIM			
	Activación de 5 Batallones de Alta Montaña – BATAM			
	Incorporación de 598 pelotones de Soldados de mi Pueblo - Ejército y Armada			
	Equipos médicos, medicamentos y proyecto construcción hospital nivel III en Tolemaida - Dirección de Salud			
2. PROTECCIÓN A LA POBLACIÓN	Incremento pie de fuerza Policía Nacional: 157 estaciones, 10 escuadrones móviles antidisturbios - ESMAD, 57 escuadrones móviles de carabineros - emcar, e incorporación de 2.500 uniformados para la policía de carreteras.	299.737	85.809	385.546
	Incrementar nivel de alistamiento aeronaves de la FAC - combustible, mantenimientos y recuperación de aeronaves	237.701	218.025	455.726
	Activación del Programa Presidencial Recompensas, Inteligencia y Programa de Cooperación y la creación de 4 grupos GAULA	100.333	32.165	132.498
Total		1.914.019	1.119.170	3.033.189

Datos tomados de: Ministerio de Defensa Nacional. Rendición de cuentas 2002-2006. Febrero de 2007. P. 13

Batallones de alta montaña

Se construyeron cinco batallones a 3.500 metros de altura en aras de vigilar los corredores estratégicos para el tráfico de drogas, armas y secuestrados de la guerrilla y otros grupos al margen de la ley. Los costos de construcción y equipamiento los muestra la siguiente infografía:

Infografía 2



Datos tomados de: Fuerzas Militares de Colombia /Min Defensa. Solicitado por derecho de petición. Respuesta, N.20124010693721

Material de campaña para batallones de alta montaña

De acuerdo con información suministrada por el Ministerio de Defensa, los recursos destinados a material de campaña para batallones de alta montaña implicaron costos hasta por 15 mil millones de pesos. En la tabla 4 se aprecia lo acontecido en el cuatrienio.

Tabla 4: Equipamiento de batallones

Años	Equipamiento de batallones de alta montaña
2003	2,229,827,089
2004	15,090,052,545
2005	13,337,007,724
2006	2,046,000,000

Datos tomados de: Dirección de Intendencia del ejército/Min Defensa Nacional.
Solicitado por derecho de petición. Respuesta. N. 0061-2012

Compra de armamento

El capital utilizado para la adquisición de armamento destinado a la lucha contra la guerrilla llegó en el año 2006 a 564 mil millones de pesos, tal como se aprecia en la siguiente infografía:

Infografía 3



Datos tomados de: Fuerzas Militares de Colombia /Min Defensa. Solicitado por derecho de petición.
Respuesta. N.20124010693721

Conformación y mantenimiento de unidades contraguerrilla

La constitución de unidades contraguerrilla y su mantenimiento representa uno de los frentes que más creció en el mandato de Uribe, al pasar de dos unidades en 2002 a 14 unidades en 2006. En consecuencia, los montos asignados también crecieron vertiginosamente como lo evidencia la infografía 4.

Infografía 4



Datos tomados de: Fuerzas Militares de Colombia / Min Defensa. Solicitado por derecho de petición. Respuesta. N. 20124010693721

Los resultados

La metodología que mide el esfuerzo económico del Gobierno Nacional de cara al conflicto armado es la empleada por el Ministerio de Defensa Nacional, a través de la cual se contabiliza los gastos totales del sector defensa, excluyendo al Departamento Administrativo de Seguridad

(DAS)¹. De acuerdo con ese método, la relación entre gasto en seguridad y defensa y el PIB fue de 5,1% en 2002, 5,2% en 2003, 5,1% en 2004, 5,2% en 2005 y 5% en 2006 (Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, p. 42), un aumento significativo con relación al gobierno de Andrés Pastrana, tal como se advirtió en el capítulo anterior.

Según el documento de rendición de cuentas del Ministerio de Defensa correspondiente al periodo 2002-2006, las inversiones que se realizaron a la luz de la PDSO dieron como resultado la recuperación de la confianza de los colombianos, consecuencia de los logros de la Fuerza Pública, como lo demuestran los siguientes índices en los que se visibiliza la transición del año 2002 al año 2006: se pasó de 680 víctimas por masacres a 193, de 2.883 secuestros a 687, de 1.709 secuestros extorsivos a 282, de 1.645 atentados terroristas a 646. Además, se capturaron 27.067 integrantes de las Farc, Eln, Epl, Erg, Erp; también fueron abatidos 9.606 subversivos, se desmovilizaron 11.946 miembros de grupos armados y se destruyeron 8.915 fábricas de cocaína. Sobre el número de desplazados, el Registro Único de Acción Social expone que en 2002 se desplazaron 462.015 personas, mientras que en 2006 se desplazaron 302.789.

Para alimentar y comparar las cifras que en su momento entregó el Ministerio de Defensa, hay que mirar las que consolidó la Contraloría General de la Nación en el Balance del Plan Colombia de la época. Pese a las diferencias que se encuentran en las cifras de las dos entidades, comparten la tendencia positiva de los resultados.

1 El 31 de octubre de 2011 el presidente de la República anunció de manera oficial el cierre del DAS. En su reemplazo se creó la Agencia Nacional de Inteligencia.

Tabla 5: Resultados de los principales indicadores de violencia en Colombia, 2002-2005

Resultados de los principales indicadores de violencia en Colombia, 2002-2005 Indicador	2002	2003	2004	2005
Tasa de homicidios por 100.000 habitantes	65,9	53,2	44,0	39,1
Número de secuestros extorsivos	1.709	1.257	758	378
Número de masacres	115	94	46	48
Número de personas desplazadas	424.927	221.413	162.936	169.111
Número de miembros GAML capturados	5.119	10.133	11.102	8.093
Número de bajas miembros GAML	1.877	2.265	2.520	2.192
Número de ataques contra infraestructura	979	676	358	449

Datos tomados de: Departamento Nacional de Planeación (2006). Balance Plan Colombia 1999-2005. Consultado el 22 de junio de 2012 de: http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicaciones/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf

Los medios de comunicación registraron las cifras y, sobre todo, el optimismo que se apoderaba de los colombianos y de los empresarios extranjeros que empezaban nuevamente a ver a Colombia como un buen lugar para la inversión. La revista *Semana* publicó el 11 de marzo de 2006 un especial titulado *Colombia está de moda*, en el que exploraba 20 razones por las cuales el mundo colocaba una mirada favorable sobre el país. Estos son los puntos que resaltaba la introducción del artículo.

La imagen de Colombia como la oveja negra del mundo parece cambiar a un ritmo vertiginoso (...) desde finales del año anterior, el mundo empezó a fijarse en el país para exaltarlo. (...) También lo demuestra que los inversionistas extranjeros empiecen a confiar en este escenario como el ideal para sus capitales con una inversión directa, a septiembre de 2005, de 3.330 millones de dólares, un 39 por ciento más

con respecto al mismo periodo de 2004; y que los turistas tengan cada vez menos reparos en venir, como lo indica la cifra de los 696.000 que llegaron entre enero y septiembre del año anterior, y que representa un incremento del 26 por ciento con respecto a 2004. Y seguramente llegarán más tras caer la Advertencia para Viajeros (*Travel Warning*) impuesta en mayo de 2005 por el Departamento de Estado de Estados Unidos, bajo el argumento de que el país era violento y peligroso. (2006).

Se sentían los efectos de la alta inversión en defensa, pero también de los esfuerzos de instituciones como Proexport que impulsaba la campaña *Colombia es pasión*, cuyo fin era atraer las miradas del mundo de una manera positiva.

No obstante el optimismo que crecía, el conflicto no finiquitaba. De hecho, se contaban en Colombia para esa fecha más de dos mil personas secuestradas, uno de los hechos de mayor impacto en el interior del país y fuera de él. Además, durante esos cuatro años se registraron 4.694 víctimas de minas antipersonas. De esta manera, los porcentajes de la violación a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario continuaban alarmando. Durante el cuatrienio, la *Stockholm International Peace Research Institute* (Sipri) ubicaba el conflicto armado colombiano como uno de los más intensos del mundo, al encontrarse entre los cinco que producía un número significativo de muertes por año. Los otros conflictos eran en Irak, Afganistán, Nepal, India –Kashemira (2006, p. 10).

Así, finalizó un cuatrienio que marcó la historia de la inversión en defensa y seguridad en el conflicto armado nacional, debido a que la lucha contra las guerrillas era un punto sobresaliente en el mapa político que trazó el gobierno de turno.



Capítulo III
Costos de la Consolidación de la
Política de Seguridad Democrática

Para el periodo 2006-2010, Álvaro Uribe Vélez es reelegido presidente de la República. En consecuencia, se concentra en dar continuidad a la PDSO que había marcado su anterior gobierno. Así quedó consignado en el PND del nuevo cuatrienio: “No obstante los logros alcanzados, aún es necesario avanzar en los resultados que se han obtenido hasta el momento. De esta manera la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) deberá enfocar sus esfuerzos en el logro de mejoras que conduzcan a escenarios de recuperación total y permanente de las condiciones de normalidad y seguridad” (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, p. 44).

De acuerdo con informes oficiales de la época, la PDSO había dado resultados que se evidenciaban en la percepción de la ciudadanía sobre la seguridad y en la confianza que el país empezaba a ganar de los inversionistas extranjeros. Sin embargo, quedaban aún grandes retos en materia de seguridad en tanto que las Farc no estaban derrotadas. Para el Ministerio de Defensa, en cabeza de Juan Manuel Santos, el grupo ilegal se había visto obligado a volver a una guerra de guerrillas a través de ocasionales emboscadas. Pero, sobre todo, estaba dedicado a la protección de tres ejes vitales para su supervivencia: los secuestrados, las cacerías y las rutas del narcotráfico.

Además, el proceso de desmovilización de las AUC, que inició en junio de 2003 bajo el acuerdo de Santa Fe de Ralito, y terminó en marzo de 2006, tuvo por efecto colateral el surgimiento de nuevos grupos ilegales en las zonas de histórica presencia paramilitar. Estos grupos fueron la suma de bandas criminales y organizaciones del narcotráfico, lo que años después se conocería como bandas criminales emergentes (Bacrim).

Los retos eran claros para el Gobierno desde antes de clausurar el primer periodo, a tal punto que en el informe de rendición de cuentas del Ministerio de Defensa del cuatrienio anterior (2002-2006), se hizo la solicitud explícita de una importante suma de dinero para lograr la paz en el futuro inmediato. El siguiente fragmento corresponde a tal documento:

Todos los objetivos trazados en materia de defensa y seguridad para los próximos años implican importantes inversiones en diferentes áreas. Consolidar significa mantener unas capacidades e incrementar otras. En ese sentido, se requieren recursos por el orden de los \$63 billones para el periodo 2007-2010. De ese monto, \$54.7 billones provenirán de los recursos aprobados en el Marco de Gasto a Mediano Plazo (MGMP); los restantes \$8.3 billones deberán provenir de recursos adicionales producto de una reforma tributaria. Es importante aclarar que dicho monto es el resultado de un proceso de depuración y de priorización de necesidades insatisfechas al interior del sector de defensa y seguridad, que tienen una importante incidencia en la actividad operacional y en el mantenimiento de unas capacidades estratégicas mínimas (2207, p. 25-26).

Los recursos otorgados en el nuevo periodo presidencial no alcanzaron la cifra que había solicitado el Ministerio de Defensa en su informe de gestión, pero sí se aproximaron bastante. En el Conpes 3460,

titulado Política de la Consolidación de la Seguridad Democrática, quedó claro que el gasto a mediano plazo del Ministerio de Defensa Nacional para el cuatrienio era de 50.3 billones de pesos. Sin embargo, allí se aclaró que aunque la suma servía para mantener la capacidad mínima de defensa y seguridad, no era suficiente para fortalecer la fuerza pública. Bajo esta explicación se justificó la asignación de recursos extraordinarios por \$7.54 billones de pesos. La siguiente tabla presenta la distribución de los recursos adicionales:

Tabla 1: Distribución de los recursos por capacidades

Fortalecimiento de las capacidades para enfrentar las amenazas	Valor (millones de pesos de 2006)
Movilidad	1.894.875
Inteligencia-comunicaciones	267.297
Pie de fuerza (Incluye activación y sostenimiento 4 años)	2.815.695
Operación asociada a inversión	393.770
Otros proyectos de fortalecimiento	
Armamento y material de guerra	437.794
Infraestructura operativa	62.925
Acción integral y otros programas sectoriales	160.437
Sub-total	6.032.792
Mantenimiento de las capacidades estratégicas mínimas	1.507.290
Total	7.540.081

Datos tomados de: CONPES 3460 de febrero de 2007. Ley 1111 del 27-12-2006. P. 11

Los rubros expuestos enmarcan los cinco objetivos claves de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD):

1. *Fortalecer el control territorial y restablecer la autoridad del Estado en todo el territorio nacional.*
2. *Generar, a través del uso legítimo de la fuerza y la política social, las condiciones de seguridad y bienestar social que obliguen a los grupos narcoterroristas a desmantelarse.*
3. *Romper con todos los eslabones de la cadena, la libertad y habilidad de los narcotraficantes para desarrollar su negocio, y con ello avanzar hacia la eliminación del narcotráfico en Colombia.*
4. *Instituir una fuerza pública moderna, con los más altos estándares éticos y morales, que cuente con la confianza y el apoyo de la población.*
5. *Desarrollar la doctrina de acción integral, a través del esfuerzo combinado de la fuerza legítima, la política social, las acciones de las demás instituciones del Estado y de la sociedad civil.*

Para el cumplimiento de los propósitos expuestos, el gobierno planteó la necesidad de fortificar cuatro áreas: la movilidad a través de la adquisición de aviones y helicópteros, en pro de continuar con la recuperación del control territorial; la inteligencia militar, en aras de contrarrestar los grupos guerrilleros, para lo que era preciso adquirir equipos de contrainteligencia; aumentar el número de hombres de la Policía y del Ejército con el fin de hacer presencia en zonas carentes de control estatal y así poder mantener las capacidades estratégicas; por último, se planteaba la necesidad de continuar educando a los integrantes de la fuerza pública en temas de derechos humanos.

En este punto es importante presentar el monto que le correspondió a cada unidad de la fuerza pública para alcanzar los objetivos señalados: el Ejército Nacional recibió aproximadamente 2.4 billones de pesos, la Armada Nacional 1.6 billones de pesos, la Fuerza Aérea Colombiana

(Fac) 1.4 billones de pesos, la Policía Nacional de Colombia (Ponal) 1.7 billones de pesos, el Comando General de las Fuerzas Militares (CGFFMM) 2.120 millones de pesos, la Dirección General de Sanidad Militar (DGSM) 9.343 millones de pesos. Además, se asignaron a la gestión general del Ministerio de Defensa Nacional (GEGE) 91.690 millones de pesos, y al DAS 68.747 millones de pesos. La siguiente infografía permite detallar la distribución de los montos señalados:

Infografía 1

Distribución por unidades ejecutoras

(cifras en millones de pesos)



Unidad	Inversión	Operación	Pie de Fuerza	Otros	Total
Ejército	1.056.008	101.039	1.304.771		2.461.818
Armada	1.501.618	45.457	140.500		1.687.576
Fac	1.180.825	202.337	103.013		1.486.175
Ponal	420.267	44.936	1.267.410		1.732.613
CGFFMM	2.120				2.120
DGSM	9.343				9.343
GEGE				91.690	91.690
DAS				68.747	68.747
TOTAL	4.170.180	393.770	2.815.695	160.437	7.540.081

Datos tomados de: CONPES 3460 febrero de 2007. Ley 1111 del 27-12-2006. P. 11

Para continuar ampliando el espectro es necesario fijarse en la distribución de los recursos ordinarios entregados para la defensa que, como ya se había expuesto, fueron de 50.3 billones de pesos. De esa cifra el gasto de personal implicó el 49.5%, el de transferencias el 20.1%, los gastos generales 17%, inversión 8.04%, y el gasto de comercialización

4.6%. Con el fin de comprender mejor los porcentajes, la tabla 2 presenta la distribución por billones de pesos:

Tabla 2: Marco de gasto de mediano plazo (2007-2010)

Concepto	Marco de gasto De mediano plazo (Billones de pesos 2006)
Gasto de personal	24,9
Gastos generales	8,6
Transferencias	10,4
Gastos de Comercialización	2,3
Inversión	4,1
Total	50,3

Datos tomados de: CONPES 3460, febrero de 2007. P. 17.

Adicional a las categorías señaladas, el gasto en inversión del sector central del Ministerio de Defensa Nacional durante el periodo en análisis alcanzó 1 billón de pesos aproximadamente en 2007 y 3.3 billones de pesos en 2008, resultado de la asignación de recursos adicionales. Sin embargo, se produjo un descenso significativo entre el 2009 y 2010, al pasar de 2.8 billones de pesos a 1.8 billones de pesos respectivamente. La discriminación por entidades de la asignación para inversión se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 3: Inversión del sector central del Ministerio de Defensa Nacional 2007-2010

Entidades	(Cifras en millones de pesos corrientes)			
	2007	2008	2009	2010
Unidad de Gestión General MDN	9,298	5,536	5,704	40,919

Entidades	(Cifras en millones de pesos corrientes)			
	2007	2008	2009	2010
Comando General FFMM	29,292	69,867	31,326	28,703
Ejército Nacional	464,670	1,173,505	885,386	445,061
Armada Nacional	209,570	638,745	659,547	602,135
Fuerza Aérea de Colombia	222,052	982,669	642,830	352,687
Sanidad Fuerzas Militares	20,546	39,106	41,245	11,448
Dirección General Marítima	6,448	7,412	8,187	9,495
Policía Nacional	134,759	441,294	576,771	388,484
Sanidad Policía Nacional	2,939	3,025	5,791	7,058
Total (millones de pesos corrientes)	1,099,574	3,361,159	2,856,787	1,885,989

Datos tomados de: Ministerio de Defensa. Solicitado por derecho de petición. Respuesta. N.0061-2012

Es complejo abarcar cada una de las áreas que dentro de las distintas fuerzas coercitivas estatales prevalecieron para invertir los recursos extraordinarios asignados. Sin embargo, sobresalen aquellas que son importantes para la lucha contra los grupos insurgentes como el armamento, el material de campaña para batallones de alta montaña (en el capítulo anterior se señaló el número de batallones creados en el primer mandato de Uribe), y las unidades contraguerrilla. A continuación se pormenorizan los montos entregados año a año para cada uno de estos frentes; nótese el aumento del capital entre los años 2008 y 2009.

Tabla 4: Recursos destinados a material de campaña para batallones de alta montaña

Años	Equipamiento de batallones de alta montaña (cifras en millones de pesos)
2007	2,413
2008	6,806
2009	7,696
2010	1,293

Datos tomados de: Dirección de Intendencia del ejército/Min Defensa Nacional. Solicitado por derecho de petición, respuesta. N.0061-2012

Infografía 2

Compra de Armamento y otras Tecnologías



Datoa tomados de:Fuerzas Militares de Colombia /Min Defensa. Solicitado por derecho de petición, respuesta. N.20124010693721

Infografía 3

Número de integrantes del pie de fuerza nacional 2007-2010

Año	Ejército	Armada	Fuerza Aérea	Comando General	Policía Nacional	Total
2007	226.317	31.582	12.287	448	135.644	406.278
2008	238.889	33.385	13.108	318	145.871	431.571
2009	236.537	34.716	13.611	325	152.359	437.548
2010	227.885	34.709	13.418	284	159.071	435.367

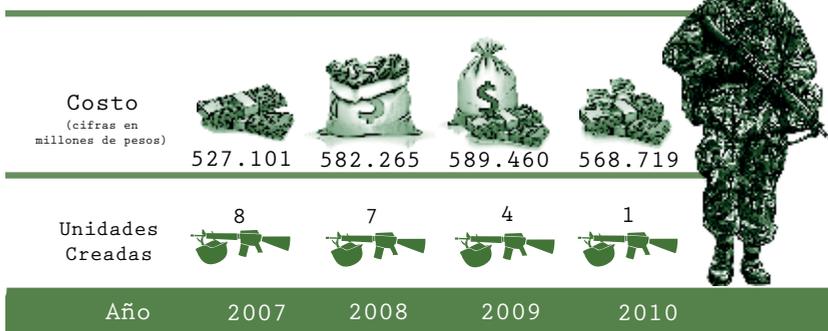


Datos tomados de: Comando General de las Fuerzas Militares y Policía -Dirección de Capacidades Estratégicas- Grupo de información estadística. Solicitado por derecho de petición. Respuesta. Oficio No. 0061-2012

Otro aspecto de especial notoriedad de la PCSD fue el crecimiento del pie de fuerza nacional. La siguiente infografía presenta la evolución de este frente, que pasó de 406.278 integrantes en 2007 a 435.367 en 2010.

Infografía 4

Conformación y mantenimiento de unidades militares contraguerrilla



Datos tomados de: Fuerzas Militares de Colombia /Min Defensa. Solicitado por derecho de petición. respuesta N.20124010693721

Resultados

Es evidente que los recursos destinados a la defensa, entre el año 2006 y 2010, son históricos. Así lo ratifican analistas de la Dirección de Defensa y Seguridad del DNP, entrevistados para la construcción de este libro. Pero desde años anteriores Colombia venía fortaleciendo su aparato castrense, a tal punto que entre 1998 y 2007 el país se situaba como el cuarto de la región en crecimiento del gasto militar, mientras que Ecuador, Chile y Venezuela dominaban, en el orden expuesto, los primeros lugares.

No obstante, las estadísticas de la Sipri exponen que entre los años en cuestión el gasto en defensa y seguridad de Colombia, como porcentaje del PIB, era en América Latina el primero en alcanzar el 4.5%; lo seguía Chile con 3.8%, Ecuador con 3.0% y Bolivia con 2.1%. Además, en 2007 Colombia ocupaba el segundo lugar en la región en cobertura militar, al registrar 881 hombres de la fuerza pública por cada cien mil habitantes; el primer puesto lo tenía Bolivia que contaba con 900 hombres por cada cien mil habitantes (Ministerio de Defensa, 2008, p. 16).

En este orden de ideas, vale la pena mencionar que en 2007 la segunda área a la que más recursos ordinarios se le asignaron desde el Presupuesto General de la Nación fue a la defensa, antecedida por el área de protección social, tal como lo afirma el documento Defensa y Seguridad 1998-2011: “en el año 2007 la distribución del Presupuesto General de la Nación, excluyendo la deuda pública, se concentró en el sector de Protección Social con una participación del 27%, seguido por Defensa con 18.9% y Educación con 18.4%.”¹ Pero vale la pena resaltar que ni el sector social, ni la educación recibieron recursos extraordinarios.

1 Ministerio de Defensa. Gasto en Defensa y Seguridad 1998-2011. Colombia, 2008. P. 23.

Para dimensionar con mayor exactitud la asignación económica al sector defensa, es importante anotar que para el año 2008 los montos entregados a este frente registraron un incremento del 20% respecto al año anterior, mientras que se preveía para ese 2008 un crecimiento de la economía inferior al 7%; esto lo informan Gloria Edith Rueda y Santos Germán Lambuley (2008), integrantes de la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, en la revista *Economía Colombiana*. En la misma publicación el Contralor General de la época, Julio Cesar Turbay Quintero, escribió:

Colombia está catalogado como uno de los países más violentos, de acuerdo con sus índices de homicidios, masacres y secuestros, entre otros, y adicionalmente (...) es uno de los países que registra un gasto bastante alto en defensa y seguridad, comparativamente hablando. Esto ilustra la manera como el conflicto colombiano ha generado costos para el país con implicaciones sobre sus prioridades presupuestales (...) algunos planteamientos sostienen la tesis de que dicho crecimiento en el gasto en Defensa y Seguridad puede generar riesgos y limitaciones y de esta forma descuidar prioridades para la nación dentro las que se destacan el gasto en lo social (2008, p. 6).

La cita anterior revela la división que sobre el tema se generó en el país. Para la mayoría era absolutamente plausible la política de Álvaro Uribe Vélez, a juzgar por las encuestas de la época en las que se revelaba que el Presidente mantenía un alto porcentaje de popularidad. No obstante, la minoría cuestionaba su plan de gobierno, justamente por concentrar la atención en la lucha contra la guerrilla y descuidar otros sectores que precisaban de un importante apoyo como la salud, la educación, la vivienda y la investigación; áreas inherentes al progreso de cualquier sociedad.

Es importante ahora presentar los resultados que obtuvo la fuerza pública, tras los cuantiosos recursos ordinarios y adicionales que recibió

para enfrentar el conflicto armado. La tabla 5 exhibe los positivos logros que el Ministerio de Defensa entregó a la opinión pública sobre la reducción de masacres, secuestros, extorsiones, actos terroristas, cultivos ilícitos; así como el número de personas rescatadas del secuestro, la cifra de desmovilizados de la guerrilla y la captura de miembros de grupos insurgentes. En la infografía 5 se indica la reducción de los homicidios a grupos vulnerables entre los que se cuentan políticos municipales, sindicalistas, maestros, indígenas y periodistas.

Tabla 5: Reporte general

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010 Enero-junio
Víctimas de homicidio colectivo (masacre)	193	128	169	147	76
Secuestro	687	521	437	213	123
Secuestro en retenes ilegales	8	6	9	0	1
Rescatados del secuestro	148	137	150	90	42
Extorsión	1.652	1.082	830	1.373	693
Actos de terrorismo	646	387	484	486	250
Cultivos de coca existentes	77.870	99.000	81.000	68.000	
Desmovilizados individuales de las Farc-Ep	1.558	2.480	3.027	2.128	1.069
Capturas de miembros de grupos armados ilegales	4.927	3.366	2.483	2.252	1.080

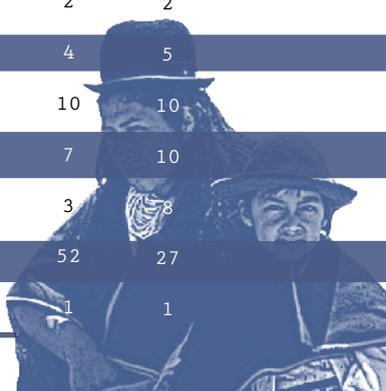
Datos tomados de: Información tomada de Ministerio de Defensa. Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Junio de 2010.

Infografía 5

Homicidios de grupos vulnerables

Victimas	2006	2007	2008	2009	2009 Junio	2010 Junio
Alcaldes y exalcaldes	5	1	3	4	2	2
Concejales	23	14	13	10	4	5
Sindicalistas	25	8	18	13	10	10
Maestros sindicalizados	35	18	20	15	7	10
Maestros no sindicalizados	20	5	9	4	3	3
Indígenas	46	40	71	106	52	27
Periodistas	3	2	0	1	1	1

Datos tomados de: Ministerio de Defensa. Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Junio de 2010



A la lista de resultados deben agregarse dos categorías más que constituyen serios problemas humanitarios: el número de desplazados forzados, tema en el que Colombia ocupa el tercer lugar en la lista de la agencia de la ONU para los refugiados (Acnur), después de Sudán e Iraq; y las víctimas de minas antipersonas, situación que lleva al país a ocupar el segundo lugar en el mundo en número de accidentes, después de Afganistán, según información de la Presidencia de la República. Para conocer los avances en ambas situaciones entre 2006 y 2010 se presentan las siguientes infografías:

Infografía 6

Desplazados



Año de Expulsión	Personas	Hogares
2006	302.789	70.164
2007	337.938	81.270
2008	294.666	75.703
2009	175.849	49.238
2010	129.883	37.959

Datos tomados de: Departamento para la Prosperidad Social, portal web

Infografía 7

Víctimas de minas antipersonas

Año	Víctima civil	Víctima fuerza pública	Total
2006	442	793	1.235
2007	285	693	978
2008	354	503	857
2009	303	443	746
2010	191	357	548



Datos tomados de: Programa de Acción Integral Contra Minas antipersonal portal web.

De esta manera se cerró el doble periodo del gobierno que, en la historia reciente del país, invirtió más recursos en la guerra, bajo el discurso de que Colombia no enfrentaba un conflicto armado interno sino una lucha contra terroristas. El argumento le permitió negar el estatu político o de beligerancia a las guerrillas y, en consecuencia, nombrarlas y tratarlas de criminales. Incluso, un año después de finalizar su gobierno, Uribe se ratificó sobre esa posición, durante los trámites de la Ley de Reparación a las Víctimas, al escribir en su cuenta de Twitter: “quienes amenazan contra la vida, honra y bienes de la población civil no están en conflicto con el Estado. Son una amenaza criminal.” Idea que va en contravía de la posición del mandatario Juan Manuel Santos quien decidió reconocer, en el marco de la discusión de la Ley nombrada, que el país sí vivía un conflicto armado.

Lo anterior ratifica la política de lucha criminal con la que Uribe se mantuvo a lo largo de su mandato. Por lo tanto, los balances que distintos medios de comunicación realizaron sobre el gobierno coincidían en que el logro más notable se encontraba en la seguridad. El 2 de agosto de 2010, La Silla Vacía expuso en su portal en internet:

En 2002, después de un fallido proceso de paz con las Farc, Colombia era vista desde escenarios internacionales con los síntomas de un estado que si bien no era fallido, de continuar la tendencia que existía, iba camino a serlo. De los tres pilares del mandato Uribe (seguridad democrática, cohesión social y confianza inversionista) que comenzó ese año, la seguridad fue tal vez el más visible y el que más repercusiones tuvo nacional e internacionalmente.

Por su parte, la revista Semana planteó el 6 de julio de 2010:

El discurso de Uribe de mano dura contra las Farc y contra la corrupción caló en una sociedad desencantada por el frustrado proceso de paz de la era de Andrés Pastrana. Por esta razón, Uribe ganó la primera elección en 2002, y se convirtió en el primer Presidente en llegar

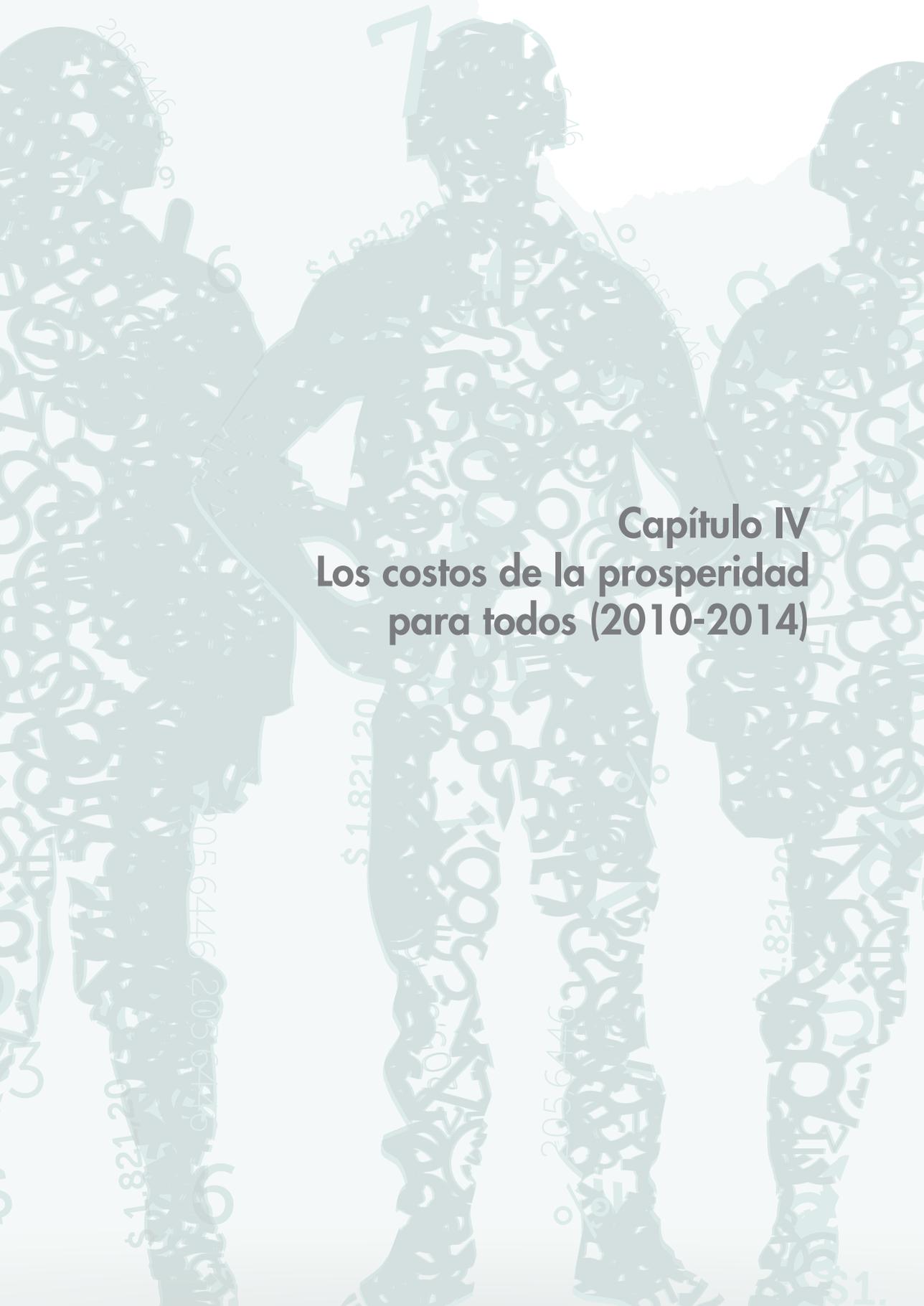
a la Casa de Nariño en la primera vuelta electoral (...). Tras los primeros dos años de gobierno, Uribe se empeñó en promover una nueva reelección presidencial con el argumento de que en un solo periodo no alcanzaría a terminar la tarea que se había propuesto.

De la misma manera, el periódico El Tiempo publicó el 23 de julio de 2010:

El gobierno restableció la confianza en la economía, lo que significó un notable dinamismo de la inversión y contribuyó a que el país tuviera uno de los mayores crecimientos de América Latina. Sin embargo, las autoridades no aprovecharon estos logros para resolver graves problemas estructurales, lo que deja un delicado saldo social y una vasta agenda pendiente para el próximo gobierno.

Los medios de comunicación también fueron enfáticos en los cuestionamientos a los errores de la Política de Seguridad, entre los que se encontró el asesinato a civiles a manos de la fuerza pública para presentarlos como guerrilleros ante la opinión pública. Para algunos militares los asesinatos son consecuencia de la presión que el gobierno ejerció para la entrega de resultados; para otros, los casos son producto de las recompensas económicas y en tiempo libre que les otorgaban a los soldados que daban muerte a guerrilleros. En este orden, La Silla Vacía concluyó su balance así: “Es fundamental recuperar parte de la legitimidad que se ha visto cuestionada por acciones como los falsos positivos, las ‘chuzadas’ del DAS y la infiltración de mafias y grupos ilegales en las instituciones del estado” (2010). La revista Semana expuso: “A pesar de que el actual Gobierno implementó una política de derechos humanos para hacer la guerra, la imagen de la Fuerza pública está desmejorada por sus garrafales errores y consecuentes investigaciones de la Justicia” (2010).

En suma, a lo largo de ocho años el gobierno sobresalió más por la inversión en la lucha contra los grupos armados ilegales que por la inversión en otros sectores como la educación, la salud, la investigación, la infraestructura vial, el cubrimiento de servicios públicos, el desarrollo rural, por nombrar solo algunos campos necesarios para la prosperidad nacional. De esta forma, un importante sector de la población, sobre todo aquel que vive en regiones apartadas de las cabeceras municipales, sintió la presencia estatal a través de la cobertura militar; pero no en el adecuado cubrimiento de otras necesidades que contribuyen a la calidad de vida.

The background features three stylized human silhouettes in shades of light green. The silhouettes are filled with a complex pattern of overlapping financial symbols, including dollar signs (\$), percent signs (%), and various numbers. The overall aesthetic is modern and data-driven. The text is centered in a bold, black, sans-serif font.

Capítulo IV
Los costos de la prosperidad
para todos (2010-2014)

Con el lema *Prosperidad para todos*, Juan Manuel Santos asume la dirección del país en agosto de 2010, bajo la bendición del ex presidente Uribe con quien había trabajado como ministro de defensa.

El nuevo mandatario estructura un PND en el que prima la palabra paz sobre los términos guerra, criminal y terrorista. Con razón a lo anterior, el capítulo V del documento en cuestión se titula *Consolidación de la Paz*. En él se reconoce que si bien los índices de criminalidad y violación a los derechos humanos se encontraban disminuidos, algunos grupos ilegales, generadores de violencia, se habían transformado en bandas criminales (Bacrim), y era el Estado quien debía afrontarlas:

Entre 2003 y 2009 se redujo el número de secuestros extorsivos en casi 90%, los actos terroristas en más de 80%, y las acciones subversivas en un 64%. Ahora bien, los índices de violencia del país son todavía excesivos bajo estándares internacionales, y adicionalmente la naturaleza de las amenazas de la violencia ha mutado en diversas formas. Lo anterior apunta a la necesidad de desarrollar nuevas estrategias para hacer frente a estos cambios estructurales. (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, p. 390).

Los lineamientos que el gobierno trazó para hacer frente a la situación descrita se resumen en los siguientes puntos: consolidación y fronteras, que implica mayor protección de la soberanía nacional para evitar hechos delictivos de orden transnacional; lucha contra los grupos armados ilegales y el crimen organizado, para lo que se requiere, según el PND, seguir fortaleciendo el sector defensa; mantener y actualizar las capacidades estratégicas; y finalmente, mejorar la seguridad ciudadana. Pese a las similitudes que se advierten entre la estrategia de Uribe y la estrategia de Santos para enfrentar el conflicto armado, el nuevo gobierno establece la frontera entre ambos mapas reconociendo que el problema de la seguridad nacional requiere un esfuerzo que supere el control territorial, tema central en la agenda del anterior mandato.

En el plan plurianual de inversiones para el periodo 2011 y 2014, se especifica que para la consolidación de la paz, es decir, para ejecutar las estrategias citadas en el párrafo anterior, se requieren aproximadamente 76 billones de pesos, lo que representa el 14% del PND. Puntualmente se contemplan recursos para seguridad y orden público, el funcionamiento de la rama judicial, el cumplimiento de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. La asignación del monto señalado a cada una de las categorías se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 1: Plan Plurianual de Inversiones 2011-2014

Objetivo/ estrategia	Total (Millones de pesos constantes de 2010)
Seguridad- orden público y seguridad ciudadana Incluye gastos de personal y generales del sector Defensa y Seguridad por valor de \$51.8 billones de 2010	59.500.505

Objetivo/ estrategia	Total (Millones de pesos constantes de 2010)
Justicia	16.072.617
Incluye gastos de funcionamiento del sector Interior y Justicia por valor de \$13.2 billones de 2010	
Derechos Humanos- Derecho Internacional Humanitario- Justicia transicional.	1.061.755
Total consolidación de la paz	76.634.877

Datos tomados de: Departamento Nacional de Planeación. Plan Plurianual de inversión 2011-2014. Pag 605.

Es evidente que la estrategia a la que se le inyecta más capital es a seguridad y orden público, debido a que se mantiene como prioridad estatal la lucha frontal contra la guerrilla. Sin embargo, en este periodo las asignaciones económicas tienen notables variaciones entre los diferentes frentes debido a que si bien unos presentan aumentos significativos en comparación con el año de transición de gobierno, otros, por el contrario, presentan bajas representativas.

Se advierte, en primer lugar, una ligera disminución en el total del gasto en inversión del sector central del Ministerio de Defensa Nacional al transitar de 1.88 billones de pesos en 2010 a 1.40 billones de pesos en 2011. Sin embargo, en el análisis de las entidades que componen este sector se encuentran reducciones significativas en la Unidad de gestión general que pasó de 40 mil millones de pesos a 2 mil millones aproximadamente; lo mismo ocurre con la Armada Nacional que de 602 mil millones de pesos bajó a 468 mil millones de pesos. Para comprender la información se puede observar la siguiente tabla:

Tabla 2: Gasto en inversión del sector central del Ministerio de Defensa Nacional (cifras en millones de pesos)

Entidad	2010	2011
Unidad de Gestión General MDN	40,919	2,822
Comando General FFMM	28,703	18,231
Ejército Nacional	445,061	411,225
Armada Nacional	602,135	468,398
Fuerza Aérea de Colombia	352,687	269,904
Sanidad Fuerzas Militares	11,448	14,000
Dirección General Marítima	9,495	4,564
Policía Nacional	388,484	201,156
Sanidad Policía Nacional	7,058	10,632
Total (millones de pesos corrientes)	1,885,989	1,400,933

Datos tomados de: Ministerio de Defensa. Solicitado por derecho de petición. Respuesta. N.0061-2012

Se encuentra, además, que el dinero destinado a material de campaña para batallones de alta montaña, la conformación y mantenimiento de unidades contraguerrilla y la inversión en compra de armamento y otras tecnologías para la lucha contra la insurgencia tiene comportamientos disímiles. De los aspectos señalados está, en primer lugar, la asignación presupuestal para la compra de material de campaña en tanto pasa de 1.293 millones de pesos en 2010 a 7.617 millones en 2011; no obstante, se advierte una importante reducción en 2012, año en el que la cifra se limita a 3.522 millones de pesos, como se puede apreciar en la tabla 3:

Tabla 3: Recursos destinados a material de campaña para batallones de alta montaña

Años	Equipamiento de batallones de alta montaña (cifras en millones de pesos)
2010	1,293
2011	7,617
2012	3,522

Datos tomados de: Dirección de Intendencia del ejército/Min Defensa Nacional.
Solicitado por derecho de petición. Respuesta. N.0061-2012.

Coincide con el aspecto anterior la conformación y mantenimiento de unidades contraguerrilla en tanto presenta un crecimiento interesante entre el año de transición presidencial y el 2011, al pasar de una unidad creada a nueve más, respectivamente. El mantenimiento de estas unidades y la puesta en marcha de otras implicaron inversiones de 568 mil millones de pesos en 2010 y 732 mil millones de pesos en 2011.

Tabla 4: Conformación y mantenimiento de unidades militares contraguerrilla

Años	Unidades creadas	Conformación y mantenimiento de unidades militares contraguerrilla
2010	1	568.719
2011	9	732.664

Datos tomados de: Fuerzas Militares de Colombia /Min Defensa. Solicitado por derecho de petición. Respuesta. De Radicado N.20124010693721.

En el caso de la adquisición de armas y otras tecnologías se presenta una leve reducción en los montos invertidos al pasar de 445 mil millones de pesos en 2010 a 411 mil millones en 2011, tal como se señala en la tabla 5.

Tabla 5: Inversión en la compra de armamento y otras tecnologías para la lucha contra la guerrilla

Año	Costo Cifras en millones de pesos corrientes
2010	445.061
2011	411.225

Datos tomados de: Fuerzas Militares de Colombia /Min Defensa. Solicitado por derecho de petición. Respuesta. N.20124010693721

El número de integrantes de la fuerza pública, que había alcanzado importante notoriedad en los dos gobiernos de Uribe, empezó a disminuir en los primeros años del mandato de Santos. El Ministerio de Defensa reportó que en 2011 se contaba con 447.408 integrantes, mientras que un año después se contaba con 444.177. En la siguiente infografía se pueden detallar los cambios anuales:

Infografía 1

Número de integrantes del pie de fuerza nacional 2010-2012

Año	Ejército	Armada	Fuerza Aérea	Comando General	Policía Nacional	Total
2010	227.885	34.709	13.418	284	159.071	435.367
2011	235.407	34.237	13.817	312	163.635	447.408
2012	230.561	33.021	14.053	300	166.242	444.177



Datos tomados de: Comando General de las fuerzas Militares y Policía -Dirección de Capacidades Estratégicas- Grupo de información estadística. Solicitado por derecho de petición. Respuesta. Oficio No. 0061-2012

La disminución de personal que se evidencia en la fuerza pública, sobre todo en el Ejército, representa también una significativa reducción en los costos del sostenimiento de cada integrante. Para dimensionar la cuestión se presenta en la tabla 6 una aproximación a lo que le cuesta al Estado la dotación de un soldado regular o un soldado campesino.

Tabla 6: dotación soldado regular y soldado campesino

Dotación soldado regular y soldado campesino	Valor
Fusil Galil	1.211.826.74
Chaleco multipropósito	97.226
Uniforme camuflado nacional	88.886
Gorra camuflado patriota	5.106
Botas de combate vulcanizadas	67.243
Botas en cuero mediacaña	95.336
Juego de parches <i>Fe en la causa</i>	1.160
Distintivo de compañía en cordobán	580
Placa de identificación grabada	3.480
Toalla verde	7.976
Cinturón reata negro	7.126
Bufanda de lana	5.973
Poncho camuflado	59.961
Toldillo para tropa	20.819
Camiseta verde	5.182
Camiseta bordada con escudo	8.120
Pantaloncillo tipo bóxer	5.423
Medias de lana negra	2.865
Frazada lainer nacional	65.844

Dotación soldado regular y soldado campesino	Valor
Frazada de lana	33.726
Sleeping térmico	114.449
Juego de cama sencillo	30.596
Morral de campaña	90.190
Cargadores para morrales de campaña	16.973
Total	2.046.066

Datos tomados de: información entregada por Ejército Nacional

Una fuente del Departamento de Planeación Nacional -que no quiso que su nombre fuera expuesto- reveló que el gobierno de Santos presupuestó para el año 2013 un importante salto en inversión para el sector defensa a través de la ejecución de 1.3 billones de pesos adicionales a lo ordinario. El documento Conpes en el que está especificada la suma es de carácter privado. La fuente señala que del capital expuesto se consignan, en mayor porcentaje, recursos al Ejército Nacional para movilidad, inteligencia y capacidad estratégica.

Resultados

Las cifras mencionadas hasta este punto deberán ser parte de los resultados que Santos tendrá que mostrar al país antes del 7 agosto de 2014, fecha en la que culmina su periodo presidencial. En el PND el Gobierno trazó las siguientes metas: pasar de 68.025 hectáreas de cultivo de coca existentes en 2010, a 30 mil hectáreas; reducir la presencia de las Bacrim en un 100%, debido a que en 2010 estos grupos se encontraban en el 17% del territorio nacional; pasar de 2.446 desmovilizaciones individuales reportadas en el año de inicio del gobierno a 6.000 desmovilizaciones; rebajar el número de atentados contra la infraestructura

energética y contra la infraestructura de hidrocarburos: en 2010 se presentaron 26 y 31 atentados respectivamente, el objetivo es pasar a 22 y 23 proporcionalmente; así mismo, se proyecta transitar de 23 atentados contra la infraestructura vial a máximo 20; además, espera sumar a las dos misiones de paz que hay en el país, una dupla más; también está en la lista de metas la capacitación a todo el personal de la fuerza pública en derechos humanos y en derecho internacional humanitario.

En cuanto a las víctimas del conflicto armado, el objetivo es reparar al 100% de las personas a quienes les vulneraron derechos humanos. Para tal fin, el Gobierno creó en 2011 la Ley 1448 conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, cuyo objetivo es:

Establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3 de la Ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.

A través de la Ley se repararán a las 5.744.230 víctimas que deja el conflicto armado desde enero de 1985. Los recursos económicos que tal propósito implica se consignaron en el CONPES 3712, por medio del cual se aprobó el 1 de diciembre de 2011 un total de 54.9 billones de pesos, para ejecutar entre el 2012 y el 2021, es decir, los 10 años que tiene vigencia la Ley. La siguiente infografía presenta el número de víctimas por hecho delictivo y género:

Infografía 2

Víctimas del conflicto armado desde 1985

Hecho Victimizante	Hombre	Mujer	No Definido	Total
DESPLAZAMIENTO FORZADO	2.237.213	2.319.353	88	4.556.654
HOMICIDIO	446.052	400.801	3.219	850.072
DESAPARICIÓN FORZADA	65.441	57.625	251	123.317
(NO DEFINIDO)	39.885	10.110	11.463	61.458
LESIONES PERSONALES SIN INCAPACIDAD PERMANENTE	21.263	18.028	1.265	40.556
LESIONES PERSONALES CON INCAPACIDAD PERMANENTE	22.930	10.591	88	33.609
SECUESTRO	20.252	11.485	108	31.845
TORTURA	14.223	10.910	38	25.171
RECLUTAMIENTO ILEGAL DE MENORES	10.046	5.953	229	16.228
DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL	1.470	3.783	37	5.290
PÉRDIDA DE BIENES	23	2	3	28
AMENAZAS	2			2
TOTAL GENERAL	2.878.800	2.848.641	16.789	5.744.230

Invertir en la paz

A los costos que conlleva la reparación de las víctimas, se suma la nueva inversión que el gobierno de Santos hace en la búsqueda de la paz a través de los diálogos que oficialmente adelanta con las Farc desde el 26 de agosto de 2012. El valor económico de este proceso no puede cuantificarse aún; no obstante, los esfuerzos de los analistas en la actualidad se encaminan a medir los beneficios sociales para Colombia dadas las esperanzas que tales diálogos generan en un país que lleva a costas un conflicto de más de sesenta años. Los puntos centrales de los diálogos son: el problema agrario, la participación política de la guerrilla, el fin del conflicto, el narcotráfico y la situación de las víctimas.

De cara al tema de los nuevos diálogos de paz, la revista Dinero presentó una encuesta realizada por Invamer Gallup a importantes

empresarios del país sobre su disponibilidad de asumir los costos del proceso, a través del pago de los impuestos que se colocarían. En la publicación se expone que:

Respecto a lo que los propios empresarios están dispuestos a hacer para contribuir a la paz, la encuesta muestra que dos terceras partes de los encuestados no están de acuerdo con pagar más impuestos para financiar las obligaciones derivadas de un eventual acuerdo. Solamente 40% de los empresarios estaría dispuesto a contratar exguerrilleros en sus empresas (16 de enero de 2013).

Es claro que el tránsito de la guerra a la paz implicará un histórico esfuerzo económico que deberán pagar todos los colombianos, no será exclusividad de los grandes empresarios. De manera que aproximarse a una experiencia similar puede dar luces sobre lo que cuesta la búsqueda del fin del conflicto armado para una nación. Para tal efecto, es posible revisar los costos del Acuerdo de Paz de Chapultepec, firmado el 16 de enero de 1992 entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí, en aras de resolver la guerra civil que había iniciado en 1980. El sociólogo salvadoreño Ricardo Córdova indica en un documento titulado *El Salvador. La nueva agenda de posguerra*, que el proceso de paz le costó a su país 21.500 millones de dólares. El gobierno que más apoyo económico brindó fue el de Estados Unidos, al entregar aproximadamente 300 millones de dólares al Plan de Reconstrucción Nacional, a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid). (1996, p. 9-10).

Para la financiación del proceso de paz que se adelanta en Colombia, el gobierno de Santos deberá pensar muy bien en sus posibles aliados, dado que la crisis económica que enfrentan los países desarrollados augura su baja participación en términos económicos. Así lo ratifica la Sipri en el informe del año 2012, en el que señala que:

Las potencias establecidas del sistema mundial -sobre todo Estados Unidos y sus grandes aliados al otro lado del Atlántico- continuaron sufriendo una merma de sus capacidades económicas, políticas y militares para abordar los problemas de seguridad mundiales y regionales. Estas limitaciones fueron impuestas principalmente por las medidas de austeridad presupuestaria adoptadas a raíz de la crisis de las finanzas públicas a lo largo y ancho de la mayor parte del mundo desarrollado. (...) La expansión de las operaciones de paz tradicionales a lo largo de la última década y el apoyo generalizado del que disfrutaron también se verán reducidos en los próximos años. Además, los principales donantes del planeta de las operaciones de paz prevén recortar su apoyo a las instituciones multilaterales para ceñirse a misiones más pequeñas y rápidas.

Por lo tanto, los periodistas y académicos están llamados a una aguda investigación sobre los gastos que se generarán por cuenta del proceso de paz con las Farc, y sobre los posibles financiadores; costos que van más allá de los tiquetes y estadía en Cuba y en Oslo de los líderes guerrilleros y de los representantes del Estado, en tanto que de lograrse un compromiso serio de las partes se deberá proyectar lo que costarán los procesos de reinserción, la indemnización de las víctimas, y los planes para recuperar al país de los problemas sociales, ambientales, estructurales y políticos que le deja su viejo conflicto.

Además, el Gobierno tendrá la enorme responsabilidad de asumir un proyecto real de integración laboral de los aproximadamente 9 mil guerrilleros que hay en el país, con el objetivo de no repetir la historia de la formación de las Bacrim.

También deberá consolidar fórmulas socioeconómicas que les permitan a los campesinos que hoy trabajan en cultivos ilícitos poder laborar en los lícitos de manera rentable. Sobre este tema, Rudolf Hommes,

ex ministro de Hacienda de Colombia, manifestó en un encuentro organizado por la casa editorial El Tiempo y Fescol en abril de 2013 que: “no se trata de pagarle menos a un campesino para que siembre maíz en lugar de coca; se trata de pagarle lo mismo”.

Son cuantiosos los tópicos que aparecen cuando se habla de paz, debido a que alcanzarla implica más que la firma de un documento de acuerdos. En principio conlleva el reconocimiento de todo lo acontecido en el conflicto, para con ello planear un camino coherente hacia un posconflicto en el que todas las partes de la sociedad se involucren desde el discurso y la acción. La marginalidad o el no reconocimiento son incoherentes frente a la pacificación de una nación. Sin embargo, en Colombia aún queda pendiente un macro balance oficial sobre todas las poblaciones, sectores y cuestiones afectadas por el conflicto y que, en consecuencia, deben ser reparadas en el camino a la paz.

Sobre lo anterior, en la investigación de la Universidad de los Andes titulada *Cuantificando los costos económicos del conflicto* se expone que: “la utilización política del dividendo por la paz (como el sector privado o la comunidad internacional), se dificulta, en la medida en que no hay claridad acerca de las pérdidas del conflicto armado ni acerca de los potenciales beneficios de una situación de paz, impidiendo así su movilización en torno a la superación del conflicto armado” (Álvarez & Rettberg, 2008, p. 14-37).



Capítulo V

Mirada global al gasto en defensa de los últimos 10 años

El recorrido ejecutado desde el mandato de Andrés Pastrana, pasando por el de Álvaro Uribe Vélez y su reelección, hasta el actual presidente Juan Manuel Santos, evidencia que Colombia se ha hecho fuerte en materia de defensa y eso le ha significado logros importantes de popular reconocimiento. Pero paradójicamente el conflicto no termina, lo que constituye una derrota si se sopesa con las millonarias apuestas bélicas con las que se ha pretendido destruir, y con los costosos procesos de paz y de desmovilización que se han ejecutado, más como alucinógenos mediáticos que como procesos serios en búsqueda de la construcción de un proyecto de paz.

No obstante, se encuentran tesis diferentes a la de la derrota elaboradas por expertos en conflicto armado. Un grupo asegura que el Estado enfrenta un empate militar, otros prefieren hablar de un empate negativo, y algunos analistas acuden a la expresión 'punto de inflexión'. De acuerdo con Pizarro (2004), la primera explica que la guerra no toca fin porque los esfuerzos militares han sido infértiles para ambos lados pese a las victorias efímeras de cada parte. La segunda difiere de la anterior, al resaltar que las Fuerzas armadas llevan una ventaja en estrategias y material de combate (sobre todo después de la implementación de la PDSD), pero reconoce que eso no ha sido suficiente para resolver

el conflicto a través de una derrota militar a la guerrilla. La tercera, sustentada en los acontecimientos de la última década, argumenta que por las condiciones de la guerrilla y por las del Estado será necesario resolver el conflicto por la vía política a través del diálogo debido a que “las Farc juegan al desgaste progresivo del esfuerzo militar del gobierno (...) Y, a su turno, el gobierno juega a quebrar las finanzas de la guerrilla, ahogando su capacidad de reclutamiento, expansión geográfica y suministro de armas y municiones” (Pizarro. 2004. p. 332). Pese a las diferencias hay que resaltar que las tres tesis coinciden en que no hay apuesta económica que haya dado los resultados esperados.

Por lo tanto, es necesario continuar con la reflexión emprendida en los capítulos anteriores sobre el costo económico que este álgido tema representa. Para ahondar en las cifras y en el comportamiento de ellas en los últimos tres gobiernos, se entrega a continuación tablas e imágenes en las que es posible comparar las inversiones de las tres últimas presidencias correspondientes a la década 2002-2012. Es importante aclarar que algunos datos se encuentran solo hasta el año 2011, debido a que la mayor parte del trabajo de campo para este libro se llevó a cabo en 2012.

Tabla 1: Recursos humanos destinados en los últimos 10 años a la seguridad y defensa del país en la lucha contra los grupos armados ilegales

Fuerza	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 Mayo
Ejército	168.852	192.093	202.955	212.233	225.008	226.317	238.889	236.537	227.885	235.407	230.561
Armada	22.212	24.155	28.471	28.667	29.659	31.582	33.385	34.716	34.709	34.237	33.021
Fuerza Aérea	11.776	11.761	11.878	11.846	12.321	12.287	13.108	13.611	13.418	13.817	14.053
Comando general	443	406	396	389	366	448	318	325	284	312	300

Fuerza	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 Mayo
Policia Nacional	110.123	117.020	122.788	128.390	139.386	135.644	145.871	152.359	159.071	163.635	166.242
Total Fuerza pública	313.406	345.435	366.488	381.525	406.740	406.278	431.571	437.548	435.367	447.408	444.177

Datos tomados de: Comando General de las fuerzas Militares y Policía -Dirección de Capacidades Estratégicas- Grupo de información estadística. Solicitado por derecho de petición. Respuesta. Oficio No. 0061-2012

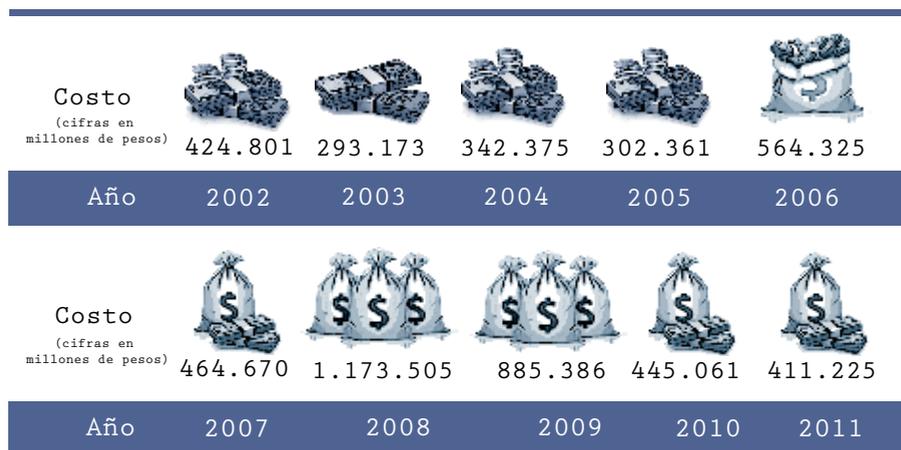
Tabla 2: Gasto en inversión del sector central del Ministerio de Defensa Nacional en la última década (Cifras en millones de pesos corrientes)

Entidad	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Unidad de Gestión General MDN	2,410	83,834	27,367	5,464	25,526	9,298	5,536	5,704	40,919	2,822
Comando General FFMM	7,468	12,570	17,278	15,782	15,573	29,292	69,867	31,326	28,703	18,231
Ejército Nacional	424,801	293,173	342,375	302,361	564,325	464,670	1,173,505	885,386	445,061	411,225
Armada Nacional	120,246	119,237	157,277	117,316	118,485	209,570	638,745	659,547	602,135	468,398
Fuerza Aérea de Colombia	178,682	245,896	161,446	198,780	231,122	222,052	982,669	642,830	352,687	269,904
Sanidad Fuerzas Militares	12,573	18,296	21,399	12,713	14,235	20,546	39,106	41,245	11,448	14,000
Dirección General Marítimo	-	-	-	-	-	6,448	7,412	8,187	9,495	4,564
Policia Nacional	97,514	127,701	98,429	102,219	136,787	134,759	441,294	576,771	388,484	201,156
Sanidad Policia Nacional	1,877	2,769	7,548	-	4,612	2,939	3,025	5,791	7,058	10,632
TOTAL (millones de pesos corrientes)	845,572	903,476	833,120	754,634	1,110,666	1,099,574	3,361,159	2,856,787	1,885,989	1,400,933

Datos tomados de: Ministerio de Defensa. Solicitado por derecho de petición. Respuesta. N.0061-2012

Infografía 1

Compra de armamento y otras tecnologías para la lucha contra la guerrilla



Datos tomados de: Fuerzas Militares de Colombia /Min Defensa. Solicitado por derecho de petición. Respuesta. N.20124010693721

Tabla 3: Construcción y equipamiento de batallones de alta montaña

Años	Unidades creadas	Presupuesto/ millones de pesos
2002	2	58.582
2003	2	104.486
2004	1	180.642
2006 (año en el que se reporta la última construcción)	1	312.196

Datos tomados de: Fuerzas Militares de Colombia /Min Defensa. Solicitado por derecho de petición. Respuesta. Radicado N.20124010693721.

Tabla 4: Recursos destinados a material de campaña para batallones de alta montaña

Años	Equipamiento de batallones de alta montaña
2003	2,229,827,089
2004	15,090,052,545
2005	13,337,007,724
2006	2,046,000,000
2007	2,413,667,100
2008	6,806,564,625
2009	7,696,832,669
2010	1,293,991,452
2011	7,617,188,602
2012	3,522,355,513

Datos tomados de: Dirección de Intendencia del ejército/Min Defensa Nacional. Solicitado por derecho de petición. Respuesta. N.0061-2012

Infografía 2

Conformación y mantenimiento de unidades militares contraguerrilla

Año	Unidades Creadas	Costo (cifras en millones de pesos)
2002	2	38.657
2003	4	95.939
2004	8	210.502
2005	12	362.312
2006	14	512.711
2007	8	527.101
2008	7	582.265
2009	4	589.460
2010	1	568.719
2011	9	732.664



Datos tomados de: Fuerzas Militares de Colombia /Min Defensa. Solicitado por derecho de petición, respuesta N.20124010693721

Infografía 3

Equipos estratégicos adquiridos por el Ejército

EQUIPOS	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Helicópteros MI-17		5					5
Aviones multipropósito C-208		4					4
Aviones multipropósito k-350			1				1
Equipo ETTA	1						1
Vehículos blindados 4x4 transporte			0				0
Obuses 105mm			20				20
Estaciones meteorológicas	3						3
Equipo automotor (ambulancias, camiones, volquetas, grúas)	87	547	208				842
Equipo de ingenieros para construcción	80	29	17				126
Equipo de detección de minas	898						898

Datos tomados de: Ministerio de Defensa Nacional. Respuesta a Derecho de Petición oficio número 0061-2012

Infografía 4

Equipos estratégicos adquiridos por la Armada

EQUIPOS	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Botes interceptores-patrulleras	4						18
Extensión vida útil fragatas				1	3		4
Botes de combate fluvial livianos		44					80
Emaf	2	3	1				6
Botes de apoyo fluvial		31					31
Botes fluviales administrativos		18					18
Extensión vida útil submarinos						2	2
Avión patrullero marítimo			1				1
Patrullera (LPR-03)			3				3
Patrullera de ZEE (OPV)				1	1		1
Patrulleras de costas (CPV)				1	1		1

Datos tomados de: Ministerio de Defensa Nacional. Respuesta a Derecho de Petición oficio número 0061-2012

Infografía 5

Equipos estratégicos adquiridos por la Fuerza Aérea

EQUIPOS	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Helicópteros de ataques (HUEY II)	8	4					12
Aviones medianos CASA C-295	3	1					4
Aviones multirol B-767			1				1
Aviones K-350		2					2
Aviones de transporte C-208		2					2
Plataformas de inteligencia K350		2					2
Plataformas de inteligencia C-208		5					5
Modernización helicópteros UH-60				3	3		6
Adquisición de aviones, extensión vida útil aviones K-FIR		3	10	10	1		24
Aviones de entrenamiento básico			2	5	10	8	25

Datos tomados de: Ministerio de Defensa Nacional. Respuesta a Derecho de Petición oficio número 0061-2012

Tabla 5: Equipos estratégicos adquiridos por la Policía Nacional

Equipos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Radios de comunicación	4.671	2.843	2.934				10.448
Pistolas de dotación	9.300	18.620	36.836				64.756
Vehículos para la movilidad	936	5.901	1.101				7.938

Datos tomados de: Ministerio de Defensa Nacional. Respuesta a Derecho de Petición oficio número 0061-2012

Hay que agregar que en Colombia se destinan del presupuesto general de la nación aproximadamente 22 billones de pesos anuales al sector de seguridad y defensa, lo que implica que en los últimos diez años el conflicto armado le ha costado a Colombia, solo en ese frente, aproximadamente 220 billones de pesos.



Capítulo VI Otras inversiones en el conflicto

El sector central del Ministerio de Defensa Nacional representa un porcentaje importante del total de los recursos monetarios que el Estado invierte en el conflicto armado, sin embargo, no es el único frente. Esta guerra conlleva situaciones de máxima complejidad que involucran a la sociedad civil, lo que obliga a los gobiernos a ejecutar proyectos, más allá de lo bélico, que den respuesta a las necesidades de la población involucrada; población que implica no solo a las víctimas sino también a los victimarios que deciden dejar las armas.

Ejemplo es la inversión que el gobierno de Uribe hizo en el proceso de desmovilización de las AUC que, junto con la anhelada derrota militar a las Farc, complementaba su apuesta política por la paz. Liado a este proyecto se encontraba la invitación a los paramilitares y a los insurgentes a reintegrarse a la sociedad civil, a través del cumplimiento de una ruta liderada y sostenida por el gobierno. Otros casos son la atención a menores de edad desplazados y desvinculados de grupos al margen de la ley, la lucha contra el secuestro y la atención a víctimas por parte de la Defensoría del Pueblo.

Si bien la lista podría ampliarse a otra cantidad de situaciones propias del conflicto, en este capítulo se presentan los recursos que se han entregado a las cuestiones expuestas, debido a que constituyen problemáticas nacionales de máxima prioridad.

Reintegración a la sociedad civil de personas o grupos alzados en armas

El Estado colombiano advirtió en 1997 la urgencia de crear medidas de apoyo a las personas o grupos armados organizados al margen de la ley, que de manera voluntaria entregaran las armas y que desearan reintegrarse a la sociedad civil. En consecuencia, se dio vía a la consolidación de un programa de reintegración socioeconómica cuyo marco jurídico –la Ley 418 de 1997– estableció en el artículo 65 que:

Las personas que se desmovilicen bajo el marco de acuerdos con los grupos al margen de la ley, con los cuales el gobierno nacional haya adelantado un proceso de paz, o en forma individual, podrán beneficiarse en la medida que lo permita su situación jurídica, de los programas de reintegración socioeconómica que para el efecto establezca el gobierno nacional.

Por lo tanto, un proceso de desmovilización en Colombia implica dos momentos: la dejación de armas y la reintegración a la vida civil. La reincorporación, compleja y por lo tanto paulatina, se encuentra en la actualidad a cargo de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR); sus directores explican:

El proceso de reintegración pretende que un individuo no solo supere una dificultad para generar ingresos, sino que incorpore, entre otros, elementos de atención psicosocial, capacitación y desempeño social. Es decir, la reintegración se enmarca en el individuo como ciudadano en capacidad de aportar a la construcción del desarrollo, superando su situación de vulnerabilidad inicial para lograr su integración efectiva al sistema político, económico y social del país. (Respuesta a derecho de petición Número 0054-2012)

Para cumplir con los cometidos expuestos, el Estado ha designado en los últimos años entre 143.338 millones de pesos y 177.400 millones de pesos. El monto más alto se alcanzó en el segundo mandato de Uribe. Para comprender mejor las cifras se presenta en la siguiente tabla los recursos económicos que el gobierno ha entregado en los últimos seis años a las entidades que han estado a cargo de la reintegración, a saber: Alta Consejería para la Reintegración, entidad que lideró el proceso entre el 2006 y el 2010; y la ACR, que viene trabajando con los reinsertados desde el 2011.

Infografía 1

Recursos asignados a la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas



Datos tomados de: Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas. Oficio 0054 en respuesta a derecho de petición.

Con el ánimo de comprender los costos que el Estado asume por cada individuo reinsertado, la ACR desarrolló, para este libro, un caso hipotético de una persona en proceso de reintegración que llega en situación de analfabetismo, sin redes sociales y familiares, y sin experiencia en el mundo productivo. La suma del proceso revela que el Estado realizaría una inversión de 20 millones de pesos aproximadamente si la persona cumple con todas las etapas. Ese monto es resultado de una ruta que incluye acompañamiento psicológico, programas de educación y formación para el trabajo. La siguiente tabla presenta los costos de cada etapa:

Tabla 1: Caso hipotético de reintegración de una persona

Concepto	Recibe el desmovilizado	Total (en pesos)
Por acompañamiento e intervención psicosocial.	160.000 pesos mensuales durante 30 meses.	4.800.000
Estímulo para el acceso y permanencia en los programas de educación.	160.000 pesos mensuales durante el periodo electivo escolar (6 años)	10.400.000
Estímulo para el acceso y permanencia en los programas de formación para el trabajo	160.000 pesos mensuales durante 30 meses	4.800.000
TOTAL		20.000.000

Datos tomados de: Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas. Oficio 0054 en respuesta a derecho de petición.

Además, la ACR dispone de otros recursos económicos que se asignan a las personas en proceso de reintegración para el fomento a la permanencia y el desarrollo de actividades productivas que permitan su sostenimiento y el de su núcleo familiar cercano. Este dinero puede ascender a ocho millones de pesos en caso de desmovilización individual, y a dos millones de pesos en caso de desmovilización colectiva; el último monto se determinó en el marco de los acuerdos de paz con las AUC. Con la siguiente infografía se exponen los gastos efectuados por la ACR, desde el año 2007 hasta el 2011, en la formación para el trabajo y la asignación de capital semilla para planes de negocios de desmovilizados:

Infografía 2

Capital para impulsar el trabajo
de los desmovilizados

Año	Formación para el trabajo	Capital Semilla
2007	 6.778.202.172	 7.342.976.085
2008	 1.747.183.906	 3.135.883.198
2009	 1.405.610.715	 4.618.506.233
2010	 1.411.586.240	 2.068.556.018
2011	 589.060.721	 257.895.000

Datos tomados de: Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas. Oficio 0054 en respuesta a derecho de petición.

La exposición de los costos que la reintegración de los desmovilizados implica para el Estado, conduce a la pregunta sobre los montos invertidos en uno de los hechos más importantes de la historia reciente del país: la desmovilización de 35 bloques de autodefensas, entre el año 2003 y el año 2006, a partir del Acuerdo de Santa Fe de Ralito, bajo el gobierno de Uribe.

El Fondo de Programas Especiales para la Paz de la Presidencia de la República reporta que entregó a cada integrante de las desmovilizaciones colectivas nombradas 18 pagos por el valor de 358.000 pesos mensuales, correspondiente a la ayuda humanitaria, según lo establece el Decreto 3360 del 21 de noviembre de 2003. Por pagos de ayuda humanitaria, beneficios de retorno y reubicación, se entregó entre el 26 de noviembre de 2004 y el 30 de junio de 2012 la suma de 190.691 millones de pesos (Respuesta a derecho de petición número 0054-2012). La tabla que se observa a continuación permite detallar los montos que se otorgaron para los grupos de desmovilizados por los tres tipos de pagos:

Tabla 2: Pago a desmovilizados colectivos

Bloques	Número de desmovilizados	Valor pagos a desmovilizados (cifras en pesos)
Bloque Bananero	453	3.007.641.401,00
Bloque Cundinamarca	148	942.972.000,00
Bloque Catatumbo	1433	8.893.264.267,00
Bloque Calima	558	3.330.684.202,00
Bloque Autodefensas Del Sur Del Magdalena e Islas de San Bernardo	47	283.595.666,00
Autodefensas Del Sinú y San Jorge	925	5.950.215.335,00

Bloques	Número de desmovilizados	Valor pagos a desmovilizados (cifras en pesos)
Bloque Sur Oeste Antioqueño	125	790.758.267,00
Auc Frente Mojana	110	703.944.800,00
Bloque Héroes De Tolova	463	2.969.883.135,00
Bloque Montes De María	590	3.637.420.269,00
Bloque Héroes De Granada	2024	12.861.024.870,00
Bloque Libertadores Del Sur	688	4.128.782.536,00
Autodefensas Campesinas Meta y Vichada	209	1.217.283.734,00
Bloque Del Pacífico	356	2.206.464.267,00
Bloque Centauros	1133	6.743.985.065,00
Bloque Noroccidente Antioqueño	221	1.362.968.000,00
Bloque BCB Frente Vichada	325	1.900.284.334,00
Bloque Tolima	208	1.283.055.735,00
Frente Nordeste Antioqueño, Bajo Cauca y Magdalena Medio del Bloque Central Bolívar	1921	11.996.804.674,00
Mártires De Guática	550	3.336.660.467
Vencedores De Arauca	546	3.339.257.401,00
Bloque Mineros	2788	17.673.194.935,00

Bloques	Número de desmovilizados	Valor pagos a desmovilizados (cifras en pesos)
Autodefensas Campesinas Magdalena Medio, Puerto Boyacá	742	4.630.735.934,00
Bloque Central Bolívar frente del Sur de Bolívar	2516	15.913.693.810,00
Frente Resistencia Tayrona	1166	7.315.884.537,00
Autodefensas campesinas del Magdalena Medio- Puerto Triunfo	989	6.125.078.202,00
Frente Héroes de los Andaquíes, Héroes de Florencia y Próceres del Caguán.	552	3.399.178.002,00
Frente Sur del Putumayo del Bloque Central Bolívar	504	2.994.110.134,00
Frente Julio Peinado Becerra	249	1.563.226.000,00
Bloque Frente Norte del Copey	2214	14.234.012.076,00
Bloque Norte la Mesa	2530	15.784.585.141,00
Bloque Héroes del Llano y Héroes del Guaviare	1763	10.502.235.538,00
Frente Costanero del Bloque Elmer Cárdenas de las Autodefensas Campesinas de Turbo	301	1.905.399.468,00
Frente Dabeiba y Pavarandó del Bloque Elmer Cárdenas de las Autodefensas Campesinas el Cuarenta	483	3.117.827.801,00
Frente Norte Medio Salaqui del Bloque Elmer Cárdenas de las Autodefensas Campesinas de Unguita	726	4.645.505.600,00

Datos tomados de: Fondo de Programas Especiales para la Paz de la Presidencia de la República. Respuesta a derecho de petición número 12-00077720/JMSC 61000

Aunque no se conocen los montos entregados a quienes se han desmovilizado de forma individual en los últimos años, el Fondo de Programas Especiales para la Paz reporta que el total de personas que dejaron las armas de forma autónoma entre enero de 2008 y junio de 2012 fue 10.656. Para conocer el número por cada organización al margen de la ley se presenta la infografía 3.

Infografía 3

Total desmovilizados entre 2008 y 2012 del Eln, las Farc, las disidencias, y las Auc



Grupo	Total Desmovilizados 2008-2012
AUC	66
Disidencias	69
ELN	1.543
FARC	8.978
TOTAL	10.656

Datos tomados de : Fondo de Programas Especiales para la Paz de la Presidencia de la República

Es importante señalar que los distintos proyectos gubernamentales que se desarrollan en Colombia para el cumplimiento de las políticas establecidas frente a las personas o a los grupos que se desvinculan del conflicto también reciben apoyo económico de otras naciones. De esta manera, la Comunidad Europea y Colombia suscribieron, el 19 de febrero de 2007, un convenio de financiación por la suma de 8.130.000 euros, de los cuales 5.500.000 euros corresponden a la contribución europea, y el monto restante al estado colombiano. Del acuerdo, que se titula *Programa de apoyo al gobierno de Colombia para la reintegración*

socioeconómica de poblaciones desplazadas y el fortalecimiento de comunidades orientado a procesos de reintegración y reconciliación, la ACR se encargó de ejecutar la línea de apoyo a las comunidades receptoras de población en proceso de reintegración para favorecer procesos de convivencia y reconciliación.

Menores de edad y conflicto armado colombiano

Álgido tema dentro del conflicto interno colombiano es el reclutamiento de menores de edad por parte de los grupos al margen de la ley. El secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, entregó en 2012 un informe que se titula *Los niños y el conflicto armado en Colombia*. En él revela que:

Durante el período examinado se verificó 343 casos de reclutamiento y utilización de niños en 23 de los 32 departamentos del país, incluida la región de la costa del Pacífico (Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca), la región de la costa del Caribe (Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena), las zonas fronterizas (Arauca, Caquetá, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Vaupés), así como el centro de Colombia (Antioquia, Caldas, Cundinamarca, Guaviare, Huila, Meta, Risaralda y Tolima) (...). En 128 municipios de 23 departamentos se denunciaron reclutamientos y amenazas de reclutamiento de menores por parte de los grupos armados no estatales que surgieron después de la desmovilización de las organizaciones paramilitares. En abril de 2010, en Antioquia, unos 30 niños fueron reclutados por Los Rastrojos y vendidos al ELN. (6 de marzo de 2012).

Más allá de estos lamentables informes, no hay una cifra oficial sobre la participación de menores en el conflicto armado nacional. No obstante, esta investigación encontró que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) atendió en los últimos 10 años a 4.750

menores que se identificaron como desvinculados de los grupos al margen de la ley. La situación coloca a Colombia bajo la lupa de las máximas organizaciones multilaterales, por tratarse de una de las mayores violaciones al derecho internacional humanitario.

La información que se obtiene de la última década sobre el tópico en cuestión revela que el periodo de las desmovilizaciones de las AUC coincide con los años en que se presentó mayor número de menores de edad desvinculados del conflicto armado y atendidos por el ICBF. Se encuentra que entre el año 2002 y el año 2006 fueron recibidos 2.904 menores. El siguiente periodo no es alentador porque entre enero de 2007 y diciembre de 2011 se cuentan 1.730 menores que hacían parte de la guerrilla o de los grupos paramilitares. En total el ICBF recibió en una década 4.750 niñas, niños y adolescentes vinculados a grupos al margen de la ley. El presupuesto que se invirtió en medidas de protección a estos menores suma 53.750 millones de pesos. La tabla 3 detalla las cifras.

Tabla 3: Recursos que el ICBF invirtió en medidas de protección de la población menor de edad que se identifica como desvinculada de grupos al margen de la ley.

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (Mayo)	Total
Menores desvinculados atendidos	523	775	684	526	396	380	415	315	338	282	116	4.750
Presupuesto invertido en desvinculados (en millones de pesos)	1.253	2.263	5.620	4.815	4.875	4.577	5.371	6.028	6.882	8.475	3.591	53.750

Datos tomados de: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Respuesta a derecho de petición, número 027078 de 2012

Otro de los temas alarmantes es el número de niños, niñas y adolescentes desplazados por los grupos al margen de la ley. Según información suministrada por el ICBF, en los últimos 9 años la institución atendió a 2.156.984 menores desplazados, número que representa la mitad de las personas desterradas de su territorio en el país. El presupuesto invertido en la protección de estos menores es de 85.518 millones de pesos, tal como se detalla en la tabla 4.

Tabla 4: Recursos que el ICBF invirtió en la población menor de edad desplazada

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (Mayo)	Total
Total desplazados atendidos	248.008	130.446	237.231	490.046	653.170	44.701	177.765	172.612	3.005	2.156.984
Presupuesto invertido en desplazados (en millones de pesos)	6.027	5.848	8.663	9.150	13.411	1.687	18.184	13.3313	9.236	85.518

Datos tomados de: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Respuesta a derecho de petición, número 027078 de 2012

El costo del secuestro

El secuestro es otro de los graves problemas que ha enfrentado Colombia en los últimos 20 años. Dos décadas en las que militares, policías, gobernantes y civiles de todos los estratos han sido víctimas de los grupos al margen de la ley. El secuestro de los tres primeros grupos le ha servido a la insurgencia para ejercer presión política en el plano nacional e internacional; mientras que el secuestro del cuarto grupo lo han utilizado como estrategia de supervivencia económica a través de la extorsión a los familiares de las víctimas. De acuerdo con la fundación País Libre, hay secuestros por sumas incalculables, así como por 5 millones

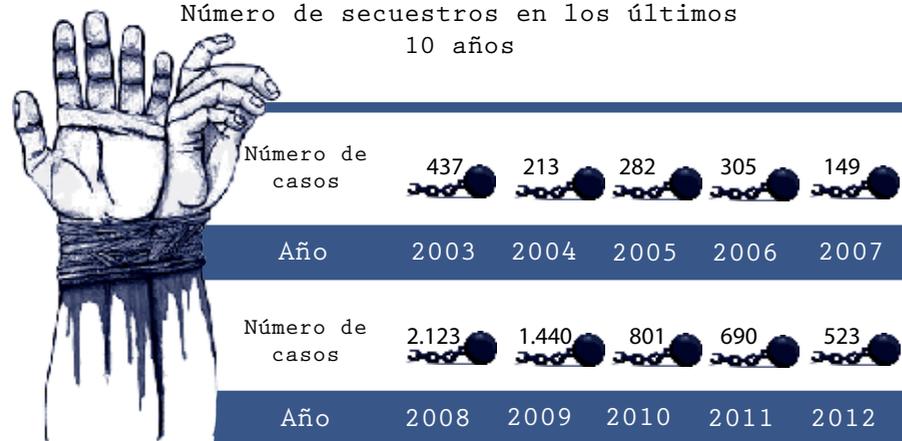
de pesos, 1 millón de pesos, incluso por mercados de aproximadamente 300 mil pesos. El rango de la petición varía de acuerdo con el autor, la región y la información que los grupos secuestradores tienen de los secuestrados.

Pero ¿cómo define la ley colombiana el secuestro? El artículo 168 del Código Penal aclara que incurre en secuestro simple quien arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona. El artículo 169 hace alusión al secuestro extorsivo al manifestar que es culpable de este delito quien arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona, con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo, o con fines publicitarios o de carácter político. En Colombia los dos tipos de secuestro han sido utilizados como arma de presión contra el Estado por parte de los distintos grupos armados ilegales, de acuerdo con los casos que se presentaron en el párrafo anterior.

En el *Balance de las políticas públicas contra el secuestro* (1998-2010), se estipula que uno de los periodos más críticos fue el año 2000, en el que se encontraban 3.572 personas secuestradas (Castillo, 2010, p. 29). Pero gracias a los rescates armados de las Fuerzas Armadas y a las liberaciones voluntarias realizadas por las Farc, se llegó en 2012 a contar 149 personas privadas de la libertad. De manera más global, la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas calcula que en los últimos 10 años han sido secuestradas en el país 6.963 personas. En la siguiente infografía se discrimina la cifra por años desde enero de 2003 hasta mayo de 2012:

Infografía 4

Número de secuestros en los últimos 10 años



Datos tomados de: Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Entrevista personal realizada el 4 de julio de 2012.

La lucha contra este flagelo le ha significado al país en los últimos siete años entre 40 mil millones de pesos y 17 mil millones de pesos anuales, tal como lo presenta la tabla 5. Además, en la infografía 5 se advierte la distribución por entidades del capital asignado para la vigencia 2012, en ella es posible detallar las instituciones en las que se divide la asignación presupuestal.

Tabla 5: Inversión del Estado en la lucha contra el secuestro

AÑO	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cifras en millones de pesos	39.913	30.295	21.979	22.304	20.341	17.597

Datos tomados de: Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Entrevista personal realizada el 4 de julio de 2012.

Infografía 5

Recursos económicos destinados
para la lucha contra el secuestro
y la extorsión en 2012



Categorías	Valor en millones
Dirección Operativa para la defensa de la seguridad personal	6.400
Gaula	3.528
Dirección Antisecuestro Extorsión Policía Nacional	5.725
Fiscalía	1.942
TOTAL	17.597

Datos tomados de: Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.
Entrevista personal realizada el 4 de julio de 2012.

La Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Fundación País libre coinciden en advertir que en los últimos cuatro años en Colombia se percibe un ambiente de tranquilidad por la baja en los secuestros simples y extorsivos producto del trabajo del Estado, pero también por el señalamiento público que todos los colombianos hicieron de tal delito a través de multitudinarias marchas apoyadas por los medios de comunicación (como la desarrollada el 4 de febrero de 2008), y porque políticamente no es funcional para los actores armados del conflicto. No obstante, el secuestro es remplazado ahora por la extorsión, un delito que soterradamente cobra un alto número de víctimas de diferentes estratos, y resulta ser una estrategia económica para los grupos delincuenciales. Al respecto el Ministerio de Defensa expone, en el

documento *Política nacional de defensa de la libertad personal 2011-2014*, que: “la disminución de las áreas dedicadas a los cultivos ilícitos y de la capacidad de producción y tráfico de estupefacientes, genera a algunas organizaciones delincuenciales problemas de liquidez y financiación que las lleva a actividades de microextorsión”. (p. 37)

Un análisis de las cifras oficiales evidencia que en los últimos años se presenta un aumento significativo de denuncias sobre extorsión al pasar de 830 en 2002 a 1.805 en 2011. De manera optimista las autoridades señalan cifras según las cuales las denuncias bajaron en 2012, en tanto que a julio de ese año se habían registrado 877. La siguiente infografía presenta el número de casos de extorsión reconocidos por las autoridades en los últimos 10 años:

Infografía 6

Casos de extorsión reconocidos por las autoridades en los últimos 10 años



Número de denuncias	2.507	2.184	2.351	1.820	1.652	
Año	2002	2003	2004	2005	2006	
Número de denuncias	1.082	830	1.373	1.352	1.805	877
Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012

Datos tomados de: Dirección de antisequestro y antiextorsión de la Policía Nacional.

A pesar de las cifras expuestas, las autoridades reconocen que por las amenazas de los grupos extorsivos muchas víctimas no denuncian, lo que repercute en la visibilización del problema.

Defensa de los Derechos Humanos en el marco del conflicto armado

No puede pasar desapercibido en el análisis del conflicto armado nacional la vulneración de los derechos humanos y el incumplimiento de la normativa internacional humanitaria. En Colombia las organizaciones multilaterales alertan sistemáticamente sobre la trasgresión de los derechos de la población civil en el marco de la disputa entre el Estado, las guerrillas, los grupos paramilitares y, recientemente, las nuevas bandas criminales conformadas por excombatientes de los grupos de autodefensas.

Durante los diez años en los que se concentra este trabajo, el llamado sobre la crisis humanitaria nacional es constante. Lo confirman los informes anuales de la ONU en los que se registra que entre el año 2002 y el año 2006 los derechos más afectados fueron el derecho a la vida, la libertad, el debido proceso, la libertad de expresión, la imparcialidad de la justicia y los derechos políticos; además, se registraron actos terroristas contra la infraestructura nacional, desapariciones forzadas, detenciones ilegales, torturas, masacres, víctimas de minas antipersonas y desplazamiento de poblaciones rurales. Hay que anotar que a partir de 2004 sobresalen denuncias por nexos entre servidores públicos y paramilitares, allanamientos sin fundamentos jurídicos, manipulación de pruebas y testigos, y ejecuciones extrajudiciales imputadas a miembros de la fuerza pública.

Entre el año 2007 y el año 2011 la ONU manifestó que la situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario continuaba siendo alarmante, sobre todo en poblaciones rurales en las que el conflicto armado se había intensificado. En este periodo el informe advertía sobre el auge de las bandas criminales, la debilidad del aparato judicial en todas sus instancias y la infiltración ilegal en la vida privada de magistrados, periodistas, investigadores y políticos; así mismo,

se registraba temor en algunos sectores de la población a la denuncia de delitos, y aumentaban las acusaciones a la fuerza pública por ejecuciones extrajudiciales. No obstante, el informe resaltaba el esfuerzo del gobierno por recuperar el control en zonas en las que lo había perdido, garantizando así los derechos de sus poblaciones. También aplaudía la construcción de proyectos encaminados a salvaguardar todos los derechos de los ciudadanos, dando prioridad a las víctimas del conflicto.

A diferencia de los años anteriores, el balance que la ONU entregó los primeros meses de 2013 sobre la situación de Colombia tiene un tono optimista, como lo evidencia el párrafo que da apertura al informe:

Colombia está en condiciones de mejorar en gran medida el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos y de convertirse en una sociedad plenamente inclusiva que respete los derechos de todos los colombianos. Se observan importantes signos positivos, como el inicio oficial en octubre del diálogo entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (FARC-EP) para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera y el inicio de la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, de 2011. (p. 4).

Pese al buen futuro que se augura, en el informe se reconocen las múltiples infracciones que siguen presentándose en zonas apartadas de las cabeceras municipales, ocupadas por campesinos y comunidades indígenas; también alerta sobre las amenazas y asesinatos a quienes participan en el proceso de restitución de tierras.

Si bien el panorama expuesto permite comprender de manera sucinta lo que ocurre por ocasión del conflicto armado en el tema de derechos humanos en Colombia, es preciso acercarse a las cifras que sobre el tema maneja la Defensoría del Pueblo. La Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas de esta entidad, manifiesta que desde enero

de 2006 hasta junio de 2012 fueron atendidas 205.395 víctimas del conflicto armado. Para observar con más cuidado la cifra, en la tabla 6 se expone la cantidad de orientaciones y asesorías brindadas anualmente.

Tabla 6: Orientación y asesorías brindadas por la Defensoría del Pueblo

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Personas atendidas	2.672	19.486	38.360	37.454	46.337	53.386	7.700	205.395

Datos tomados de: Defensoría Delegada para la orientación y asesoría a las víctimas del conflicto armado. Respuesta a derecho de petición número 49190.

Es importante aclarar que el número de quejas no es igual a la cifra de víctimas, dado que un reclamo o solicitud de cualquier tipo puede provenir tanto de un individuo como de un grupo o de una población completa. Puntualmente, la Defensoría reportó a esta investigación que en el periodo en estudio se registraron 78.823 quejas por infracción al derecho internacional humanitario. Los años más críticos fueron 2002, 2007, 2008 y 2009. La tabla que se encuentra a continuación permite observar lo que aconteció.

Tabla 7: Infracción al derecho internacional humanitario

Quejas por infracciones al derecho internacional humanitario	
Año	Número de violaciones al derecho internacional humanitario
2002	10.552
2003	5.483
2004	6.296
2005	5.488

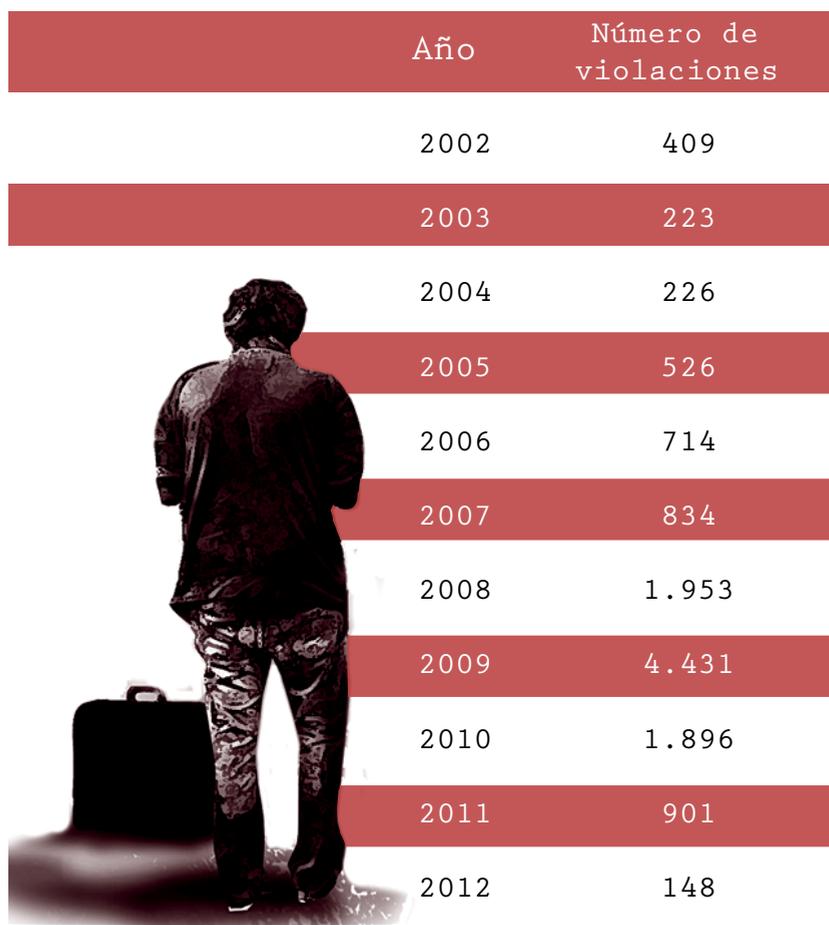
Quejas por infracciones al derecho internacional humanitario	
2006	6.611
2007	11.400
2008	11.462
2009	10.553
2010	5.012
2011	4.612
2012	1.354
Total	78.823

Datos tomados de: Defensoría Delegada para la orientación y asesoría a las víctimas del conflicto armado. Respuesta a derecho de petición número 49190.

Dentro de las infracciones al derecho internacional humanitario, el desplazamiento de la población civil es uno de los más comunes. La Defensoría reportó que en la última década se contaron 12.261 reclamos por violación a los derechos reconocidos a las víctimas de este delito.

Infografía 7

Violación a los derechos reconocidos a las víctimas del desplazamiento forzado



Datos tomados de: Defensoría Delegada para la orientación y asesoría a las víctimas del conflicto armado. Respuesta a derecho de petición número 49190.

A la Defensoría del Pueblo le corresponde, para la atención de las víctimas del conflicto, la asignación presupuestal establecida por el Ministerio de Hacienda y por el DNP. Estas instituciones otorgaron en los últimos siete años entre 200 millones y 2.884 millones de pesos con el objetivo de responder a la Ley 975 de 2005, y a la Ley 1448 de 2011, conocidas como Ley de justicia y paz, y Ley de víctimas, respectivamente. Así mismo, la Defensoría recibió en el periodo señalado hasta 1.185 millones de pesos para prevención y atención del desplazamiento forzado. Las tablas 8 y 9 presentan las apropiaciones realizadas desde el año 2006 hasta el año 2012.

Tabla 8: Recursos de inversión para la orientación a víctimas del conflicto armado interno

Año de vigencia fiscal	Recursos apropiados
2006	200.000.000
2007	200.000.000
2008	436.400.000
2009	3.242.487.733
2010	3.000.000.000
2011	2.800.000.000
2012 (hasta 30 de mayo)	2.884.000.000

Datos tomados de: Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado. Respuesta a derecho de petición número 49190.

Tabla 9: Recursos de inversión para la prevención y atención del desplazamiento forzado

Año de vigencia fiscal	Recursos apropiados
2006	420.000.000
2007	450.000.000
2008	600.000.000
2009	1.100.000.000
2010	1.100.000.000
2011	1.150.000.000
2012	1.185.000.000

Datos tomados de: Defensoría del Pueblo Bogotá. Respuesta a derecho de petición número 49190



Capítulo VII Conclusiones

La revisión y el análisis pormenorizado de diez años de sostenimiento de la guerra en Colombia permite sospechar lo que al país le costará en los años venideros mantener el nivel del gasto bélico alcanzado tras las cuantiosas inversiones realizadas en el sector defensa, a la luz de políticas presidenciales construidas y ejecutadas por los últimos cuatro presidentes, como se expuso a lo largo de este libro. En 2009, profesionales de la Contraloría Delegada para la Defensa expusieron, en la revista *Economía Colombiana*, que entre el año 2013 y el año 2019 el sector defensa y seguridad nacional requeriría entre 22 y 27 billones de pesos anuales, respectivamente, del presupuesto de la nación, si el conflicto continúa como hasta ahora ha acontecido pese a los esfuerzos por conseguir la paz. Por lo tanto, se estima un aumento anual de un billón de pesos aproximadamente.

Desde la perspectiva expuesta, los gastos que el conflicto generaría se mantendrían a la alza, lo que implicaría también el aumento en los costos de todos los escenarios presentados en el capítulo anterior: la atención a menores de edad desplazados y desvinculados de grupos al margen de la ley, la lucha contra el secuestro, la atención a víctimas en la Defensoría del Pueblo, entre otras; en suma, la atención e indemnización a todas las víctimas que sin duda el conflicto seguiría dejando.

No obstante, la Sipri asegura que desde 2011 se perciben pocos aumentos en la inversión bélica en el mundo. Para ese año la organización reveló que el gasto militar mundial sumaba 1.738 billones de dólares, aproximadamente 249 dólares por habitante del orbe. A lo que agrega que: “la causa principal de que se haya detenido el aumento del gasto militar han sido las políticas económicas adoptadas en la mayoría de países occidentales a raíz de la crisis financiera y económica mundial que empezó en 2008. Esas políticas dieron prioridad a la reducción rápida de los déficits presupuestarios que aumentaron drásticamente al estallar la crisis” (2012).

Lo que Colombia invierte a causa del conflicto no equivale exclusivamente al tema militar sino también a la búsqueda de la paz, como ya se ha advertido. De manera que aunque se augure para los próximos años la estabilidad del gasto en defensa en el mundo, en este país los rubros se destinarán, además, para la búsqueda de un acuerdo de paz con las Farc. De alcanzarse el acuerdo, la desmovilización y la reintegración de los siete bloques que componen actualmente la organización guerrillera implicaría un importante costo para el Estado; costo que estaría sujeto a las negociaciones. De acuerdo con información oficial suministrada por el Ejército, actualmente los bloques de las Farc agrupan a 9 mil guerrilleros. En la siguiente infografía se puede detallar la composición del grupo a junio de 2012, y permite reflexionar sobre el número de personas a las que el Estado debería reintegrar en un eventual acuerdo de paz.

Infografía 1
 Número de integrantes
 de las Farc



Bloque	Total integrantes	Cabecilla
B. Oriental	4.274	Jaime Alberto Parra Rodríguez (a. Mauricio El Médico)
B. Sur	1.329	José Benito Cabrera (a. Fabián Ramírez)
C.C. Occidente	1.287	Edgar López Gómez (a. Pacho Chino)
B. Noroccidental	1.033	Luis Oscar Úsuga Restrepo (a. Isaías Trujillo)
C. C. Central	213	Luis Eduardo Rayo (a. Marlon)
B. Magdalena Medio	531	José Lisandro Lascarro (a. Pastor Alape)
B. Caribe	408	Ermilio Cabrera Díaz (a. Bertulfo)

Datos tomados de: Información entregada por el Ejército Nacional de Colombia -off the record-

Es importante plantear que en caso de producirse una verdadera desmovilización de las Farc, saldrían del anonimato un número importante de personas que aún no se han declarado víctimas del conflicto por el temor a los perjuicios que tal reconocimiento les puede traer en sus entornos. De manera que no es difícil calcular que los 54 billones de pesos aprobados para indemnizar a víctimas del conflicto no serán suficientes, y que los futuros mandatarios deberán en algún momento consolidar nuevas políticas que den vía a otros recursos para suplir el posible déficit.

La pregunta obligada, después de este trasegar por datos monetarios que revelan lo que a los colombianos les ha costado el conflicto armado interno en los últimos diez años, es ¿qué país tendrían si los recursos ordinarios y extraordinarios que se invierten en la guerra, tanto como en la búsqueda de su final, se pudieran destinar a sectores que han quedado a la deriva, en los últimos renglones de las agendas políticas, y cuyo avance llevaría a la ruta del progreso social? En 2002, la ONU hacía referencia a esta cuestión en su informe anual al plantear que:

Los costos de la guerra para la sociedad colombiana reflejan el crudo efecto de la misma, y desvían la atención necesaria de otras temáticas fundamentales de los derechos humanos. La utilización alternativa del presupuesto utilizado para el conflicto podría incidir en cambios sustantivos para el país en varios aspectos claves de los derechos civiles, económicos, culturales, sociales y políticos.

El análisis sobre ello es tan complejo como la misma cuantificación de los costos del conflicto, pero en aras de animar el debate se presenten las siguientes reflexiones:

- *El periódico El Tiempo publicó el 1 de octubre de 2012 que desde el 2004, y con un presupuesto de un billón de pesos, la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá autorizó la*

construcción de 39 colegios nuevos y mejoras en 174 existentes. El mismo monto se asigna anualmente al Ministerio de Defensa para inversión. Por lo tanto, ¿cuántos colegios podrían construirse y/o modernizarse anualmente en el país si no fuera necesario entregar tantos recursos a un solo ministerio? ¿Cómo se multiplicarían las becas para el ingreso a universidades de personas de los estratos más bajos? ¿En cuánto ascenderían las becas para estudios en el exterior? ¿Cuántas nuevas universidades públicas, bibliotecas, centros de estudio podrían crearse? ¿Sería posible apoyar con más recursos económicos la investigación científica?

- El periódico *El Nuevo Siglo* reveló, el 24 de enero de 2012, que la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá suscribió un contrato, el 29 de diciembre de 2008, para la construcción del Hospital El Tintal por valor de 19.463 millones de pesos, con un plazo de 12 meses. También publicó que el contrato para la construcción del Hospital Meissen se firmó en 2007 por un valor de 40.351 millones de pesos. Si se tomaran los recursos extraordinarios que el expresidente Uribe entregó en 2007 al Ministerio de Defensa para la Consolidación de la Seguridad Democrática por 7.54 billones de pesos y se destinaran a la salud, podrían construirse alrededor de 188 nuevos hospitales de nivel II y III.
- La construcción de la Ruta del Sol, el ambicioso proyecto vial que pretende unir al centro del país con la Costa Atlántica, se estimó inicialmente por un costo aproximado de 2.500 millones de dólares -en pesos colombianos (2013) 4.45 billones de pesos-, monto que se iguala con los recursos para inversión que le son otorgados al Ministerio de Defensa a lo largo de un cuatrienio. Si el conflicto no existiera, ese dinero podría

ser destinado a la construcción y mejora de la infraestructura vial, uno de los aspectos más mal evaluados del país, según Fedesarrollo. Además, la Federación expuso en noviembre de 2012, durante el Congreso Nacional de Infraestructura, que para superar el atraso en el que se encuentra Colombia en materia de carreteras se requiere de una inversión anual de aproximadamente 20 billones de pesos. Por lo tanto, si el conflicto armado llegara a su fin, y los recursos públicos, privados y extranjeros que hoy se invierten en los diferentes escenarios que la guerra provoca se destinaran a la recuperación de la malla vial nacional, sería posible sacar adelante un aspecto tan descuidado y necesario para el progreso económico y social del país.

- El Ministerio de vivienda, ciudad y territorio -cuyo objetivo es “lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico” (Oficina Asesora de Planeación Nacional)- se ha propuesto, bajo la directriz del Presidente de la República, la construcción de 100 mil viviendas de interés social que se entregarán sin ningún costo a familias de escasos recursos. Si la construcción de una vivienda de interés prioritario oscila entre 40 y 76 millones de pesos, ¿cuántas podrían construirse con los 77 billones de pesos que el gobierno de Juan Manuel Santos destinó dentro del Plan Nacional de Desarrollo para la consolidación de la paz?; se contaría con

aproximadamente otras 100 mil viviendas, lo que permitiría duplicar el actual proyecto. Lógicamente, esto sería posible si la paz fuera un estado alcanzado, y no un proyecto al que hay que invertirle importantes sumas de dinero.

Las anteriores reflexiones pretenden contribuir al diálogo entre la academia, el Estado y la ciudadanía sobre un tema álgido, doloroso y constante que involucra a cada uno de los miembros de la sociedad colombiana, debido a que el conflicto armado no es exclusividad de las zonas rojas que los militares señalan en sus mapas, por el contrario, se esparce como un magma por todos los aspectos físicos y abstractos concernientes al país; y entre las cuestiones que invade está lo económico y lo social, en lo micro y lo macro, a tal punto que hoy se reconoce que lo que por él se paga y por él se pierde es asunto de todos, no es exclusividad de una minoría adinerada reconocida históricamente por los impuestos de guerra que le han sido asignados.



Lista de tablas e infografías

Capítulo I

Costos de la construcción de un proceso de paz fallido (1998-2002)

Tabla 1: Recursos ejecutados en el Plan Colombia 1999-2005	21
Infografía 1: Fortalecimiento aeronáutico	22
Infografía 2: Bonos de solidaridad para la paz	24
Tabla 2: Gastos en las negociaciones de paz (2000-2002)	25
Tabla 3: Resultados de los principales indicadores de violencia en Colombia, 1999-2002	28

Capítulo II

Costos de la Política de la Seguridad Democrática (2002-2006)

Infografía 1: Número de integrantes del pie de fuerza nacional (2002-2006)	35
Tabla 1: Distribución presupuesto de inversión por objetivos estratégicos	37
Tabla 2: Gasto en inversión del sector central del Ministerio de Defensa	38

Tabla 3: Utilización impuesto al patrimonio 2002-2006	41
Infografía 2: Construcción y equipamiento de batallones de altamontaña	42
Tabla 4: Equipamiento de batallones	43
Infografía 3: Compra de armamento	43
Infografía 4: Conformación y mantenimiento de unidades militares contraguerrilla	44
Tabla 5: Resultados de los principales indicadores de violencia en Colombia, 2002-2005	46

Capítulo III

Costos de la Consolidación de la Política de Seguridad Democrática

Tabla 1: Distribución de los recursos por capacidades	53
Infografía 1: Número de intergrantes del pie de fuerza nacional (2007-2010)	55
Tabla 2: Marco de gasto de mediano plazo (2007-2010)	56
Tabla 3: Inversión del sector central del Ministerio de Defensa Nacional 2007-2010	56
Tabla 4: Recursos destinados a material de campaña para batallones de alta montaña	58
Infografía 2: Distribución por unidades ejecutorias	58
Infografía 3: Compra de armamento y otras tecnologías	59
Infografía 4: Conformación y mantenimiento de unidades militares contraguerrilla	59
Tabla 5: Reporte general	62
Infografía 5: Homicidios de grupos vulnerables	63
Infografía 6 : Dezahlados	64
Infografía 7: Víctimas de minas antipersonas	64

Capítulo IV

Los costos de la prosperidad para todos (2010-2014)

Tabla 1: Plan Plurianual de Inversiones 2011-2014	72
Tabla 2: Gasto en inversión del sector central del Ministerio de Defensa Nacional (cifras en millones de pesos)	74
Tabla 3: Recursos destinados a material de campaña para batallones de alta montaña	75
Tabla 4: Conformación y mantenimiento de unidades militares contraguerrilla	75
Tabla 5: Inversión en la compra de armamento y otras tecnologías para la lucha contra la guerrilla	76
Infografía 1: Número de integrantes del pie de fuerza nacional (2010-2012)	76
Tabla 6: dotación soldado regular y soldado campesino	77
Infografía 2: Víctimas del conflicto armado desde 1985	80

Capítulo V

Mirada global al gasto en defensa de los últimos 10 años

Tabla 1: Recursos humanos destinados en los últimos 10 años a la seguridad y defensa del país en la lucha contra los grupos armados ilegales	88
Tabla 2: Gasto en inversión del sector central del Ministerio de Defensa Nacional en la última década (Cifras en millones de pesos corrientes)	89
Infografía 1: Compra de armanento y otras tecnologías para la lucha contra la guerrilla	90
Tabla 3: Construcción y equipamiento de batallones de alta montaña	90
Tabla 4: Recursos destinados a material de campaña para batallones de alta montaña	91

Infografía 2: Conformación y mantenimiento de unidades militares contraguerrilla	92
Infografía 3: Equipos estratégicos adquiridos por el Ejército	93
Infografía 4: Equipos estratégicos adquiridos por la Armada	93
Infografía 5: Equipos estratégicos adquiridos por la Fuerza Aérea	94
Tabla 5: Equipos estratégicos adquiridos por la Policía Nacional	94

Capítulo VI

Otras inversiones en el conflicto

Infografía 1: Recursos asignados a la Agencia Colombiana para la reintegración de personas y grupos Alzados en armas	99
Tabla 1: Caso hipotético de reintegración de una persona	100
Infografía 2: Capital para impulsar el trabajo de los desmovilizados	101
Tabla 2: Pago a desmovilizados colectivos	102
Infografía 3: Total desmovilizados entre 2008 y 2012 del ELN, las FARC, las disidencias, y las AUC	105
Tabla 3: Recursos que el ICBF invirtió en medidas de protección de la población menor de edad que se identifica como desvinculada de grupos al margen de la ley.	107
Tabla 4: Recursos que el ICBF invirtió en la población menor de edad desplazada	108
Infografía 4: Número de secuestros en los últimos 10 años	110
Tabla 5: Inversión del Estado en la lucha contra el secuestro	110

Infografía 5: Recursos económicos destinados para la lucha del secuestro y la extorsión en 2012	111
Infografía 6: Casos de extorsión reconocidos por las autoridades en los últimos 10 años	112
Tabla 6: Orientación y asesorías brindadas por la Defensoría del Pueblo	115
Tabla 7: Infracción al derecho internacional humanitario	115
Infografía 7: Violación a los derechos reconocidos a víctimas del desplazamiento forzado	117
Tabla 8: Recursos de inversión para la orientación a víctimas del conflicto armado interno	118
Tabla 9: Recursos de inversión para la prevención y atención del desplazamiento forzado	119

Capítulo VII

Conclusiones

Infografía 1: Número de integrantes de las FARC	125
--	-----



Listado de siglas

Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas	(ACR)
Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional	(Usaid)
Agencia de la ONU para los refugiados	(Acnur)
Autodefensas Unidas de Colombia	(AUC)
Comando General de las Fuerzas Militares	(CGFFMM)
Consejo Nacional de Política Económica y Social	(Conpes)
Departamento Administrativo de Seguridad	(DAS)
Departamento Nacional de Planeación	(DNP)
Ejército de Liberación Nacional	(Eln)
Ejército Revolucionario Guevarista	(Erg)
Ejército Popular de Liberación	(Epl)

Ejército Revolucionario del Pueblo	(Erp)
Fondo de Inversión para la Paz	(FIP)
Fuerza Aérea Colombiana	(Fac)
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia	(Farc)
Dirección General de Sanidad Militar	(DGSM)
Gestión general del Ministerio de Defensa Nacional	(GEGE)
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	(ICBF)
Plan Nacional de Desarrollo	(PND)
Policía Nacional de Colombia	(Ponal)
Política de Consolidación de la Seguridad Democrática	(PCSD)
Política de Seguridad Democrática	(PDSD)



Bibliografía

- ÁLVAREZ, Stephanie y RETTBERG Angelika (2008). Cuantificando los efectos económicos del conflicto: una exploración de los costos y los estudios sobre los costos del conflicto armado colombiano. En: revista Colombia Internacional, Número 67, enero-junio. Universidad de los Andes.
- KI-MOON, Ban (2012, 6 de marzo), “Informe del Secretario general sobre los niños y el conflicto armado en Colombia”. Consejo de Seguridad de la ONU [en línea], disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9048.pdf?view=1> recuperado: 20 de febrero de 2013.
- CABALLERO, Carlos. (2003) “La estrategia de seguridad democrática y la economía colombiana: un ensayo sobre la macroeconomía de la seguridad”. Borradores de economía. 234. Bogotá. Banco de la República. [en línea] disponible en : <http://www.banrep.gov.co/document/ftp/borra234.pdf> recuperado: 3 de mayo de 2013.
- Colombia, Congreso de la República (1999). “Ley 508 de 1999, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2002”. Anexo II [en línea], disponible en <http://www.dnp.gov.co/Portals/0/>

archivos/documentos/GCRP/PND/Pastrana2_Anexo_II_Ley_508_de_1999.pdf recuperado: 28 de septiembre de 2012.

Colombia, Congreso de la República (2011, 10 de junio), “Ley 1448 por la cual se decreta la Ley de víctimas [en línea], disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043> recuperado: 13 de enero de 2013.

Colombia, Presidencia de la República (2002, 11 de agosto), “Decreto número 1838 de 2002, por el cual se dicta Estado de conmoción”, en Diario Oficial No. 44.897. 11 de agosto de 2002, Bogotá.

Comisión de derechos humanos, ONU (2003). Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. [en línea] disponible en: http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe2002_esp.pdf consultado el 3 de febrero de 2013.

Comisión de derechos humanos, ONU (2013). Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. [en línea] disponible en: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe2012.pdf> consultado el 5 de mayo de 2013.

Contraloría General de la República (2003). Tercer informe de evaluación del Plan Colombia [en línea], disponible en http://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/Informe_Contraloria_2003.pdf recuperado: 28 de septiembre de 2012.

Contraloría General de la República de Colombia (2005), Quinto informe sobre El Plan Colombia [en línea], disponible en <http://www.>

colectivodeabogados.org/Informe-de-la-Contraloria-2005 recuperado: 1 de octubre de 2012.

CÓRDOBA MACÍAS, Ricardo (1996, septiembre- octubre) “El Salvador. La nueva agenda de posguerra”, en: Nueva Sociedad Nro 145. Buenos Aires.

CORRALES, Diego (2010, 2 de agosto) “Balance de seguridad del gobierno Uribe”, en: La silla vacía [en línea], disponible en <http://www.lasillavacia.com/historia-invitado/17039/diego-corrales-jimenez/balance-de-seguridad-del-gobierno-uribe> recuperado: 15 de octubre de 2012.

Departamento Nacional de Planeación (1998) Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, Cambio para construir la paz [en línea], disponible en http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Pastrana2_Desarrollo_%20Paz.pdf recuperado: 22 de agosto de 2012.

Departamento Nacional de Planeación (2002), Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un Estado Comunitario [en línea], disponible en <https://www.dnp.gov.co/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx> recuperado el 30 de septiembre de 2012.

Departamento Nacional de Planeación (2006), Balance Plan Colombia 1999-2005 [en línea], disponible en http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicaciones/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf recuperado: 22 de agosto de 2012.

Departamento Nacional de Planeación (2006). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo para todos [en línea], disponible en <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileti>

cket=WSgQTUkodjQ%3D&tabid=65 recuperado: 22 de agosto de 2012.

Departamento Nacional de Planeación (2010). Plan Nacional de Desarrollo: Prosperidad para todos 2010-2014 [en línea], disponible en <https://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx> recuperado: 11 de enero de 2013.

Departamento Nacional de Planeación Nacional (2004, 28 de junio). Conpes 3294 [en línea], disponible en http://api.ning.com/files/bS*upYyNWrxYtYN5ELqT24FOF0A3gEQfWqj7ZuBoCYe2Az3e4Oqb01t*WmP7RJOckqbMAQj-FtPoMuaRjpnBnNs8uarJE79/CONPES3294.pdf consultado: 30 de septiembre de 2012.

Departamento Nacional de Planeación Nacional. CONPES 3460 de febrero de 2007 [en línea], disponible en <https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3460.pdf> consultado: 25 de agosto de 2012.

Departamento Nacional de Planeación Nacional. CONPES 3712 [en línea], disponible en <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=IvwupUNoxX4%3D&tabid=1260> recuperado: 30 de agosto de 2012.

Dirección de estudios sectoriales- Grupo de información estadística del Ministerio de Defensa República de Colombia. Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática [en línea], disponible en http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/info_estadistica/Logros%20de%20Politica%20CSD%20Junio%202010.pdf

DURÁN PABON, Iván M. (2001). Conflicto armado y crecimiento municipal en Colombia. Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

El Tiempo (2010, 23 de julio), “Balance agrídulce deja el manejo económico en los ocho años de la administración Uribe” [en línea], disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7822061> recuperado: 15 de octubre de 2012.

El Tiempo (2012, 30 de abril). “Felipe González ve por primera vez una oportunidad de paz en Colombia” [en línea] disponible en: http://www.eltiempo.com/politica/felipe-gonzalez-apoya-proceso-de-paz-con-las-farc_12771146-4 recuperado: 30 de abril de 2013.

El Tiempo.com (2012, 1 de octubre) “Millonario desangre por caos en obras de colegios de Bogotá” [en línea], disponible en <http://m.eltiempo.com/colombia/bogota/millonario-desangre-por-caos-en-obras-de-colegios/12275101> recuperado: 28 de febrero de 2013.

Instituto Internacional de Estocolmo para la investigación de la paz (Sipri). Yearbook 2012, armaments, Disarmaments, and International Security. 2012 [en línea], disponible en <http://www.sipri.org/yearbook/2012/files/SIPRIYB12SummaryES.pdf> recuperado: 17 de enero de 2013.

La W radio (2013, 29 de abril). “Estados Unidos reitera apoyo a Colombia en proceso de paz con las Farc” [en línea] disponible en: <http://www.wradio.com.co/noticias/internacional/estados-unidos-reitera-apoyo-a-colombia-en-proceso-de-paz-con-las-farc/20130429/nota/1890156.aspx> recuperado: 30 de abril de 2013

MEDINA CARREÑO, Magali. LAMBULEY GARCÍA, Germán. RÁMIREZ BUITRAGO, Ricardo. LÓPEZ NIETO, Jorge (2009,

octubre-noviembre). “Fortalecimiento de las capacidades del sector defensa y seguridad”, en: revista Economía Colombiana. Número 328, Contraloría General de la República

MEDINA CARREÑO, Magali. LAMBULEY GARCÍA, Germán. RÁMIREZ BUITRAGO, Ricardo. LÓPEZ NIETO, Jorge (2009). Fortalecimiento de las capacidades del sector defensa y seguridad. En: revista Economía Colombiana. Número 328, octubre- noviembre. Contraloría General de la República. p. 142.

Ministerio de Defensa (2008), Gasto en Defensa y Seguridad 1998-2011. Colombia, Imprenta Nacional de Colombia.

Ministerio de Defensa Nacional- Oficina Asesora de Planeación (2007), “Documento de rendición de Cuentas 2002-2006” [en línea], disponible en http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/RendicionCuentas/Audiencia_Publica_2002_2006.pdf recuperado: 30 de septiembre de 2012.

NASI, Carlos. RETTBERG Angelika (2006). Los estudios sobre conflicto armado y paz: un campo en evolución permanente. En: Colombia Internacional 62, jul-dic 2005, 64-85.

Oficina Asesora de Planeación Nacional. Plan estratégico 2010-2014 Ministerio de vivienda, ciudad y territorio [en línea], disponible en: http://www.minvivienda.gov.co/Ministerio/Planeacion/PlanInstitucional/Documents/plan%20de%20accion/310112_plan_estrategico_y_de_accion_mvct_2012.pdf recuperado: 28 de febrero de 2013.

País Libre y Usaid (2010), Brechas y propuestas de las políticas públicas contra el secuestro (1998-2010). Bogotá. País Libre y Usaid.

PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo (2004). Balances y perspectivas del conflicto armado en Colombia. Colombia: Grupo Editorial Norma.

PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo (2011). Las Farc, de guerrilla campesina a máquina de guerra. Bogotá, editorial Norma.

Programa de Acción Integral Contra Minas antipersonal. Estadísticas completas víctimas de minas antipersonas en Colombia [en línea], disponible en <http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/victimas.aspx> recuperado: 1 de octubre de 2012.

Recuperado: 13 de enero de 2013.

Revista Dinero (2012, 6 de septiembre). “Proceso de paz, el impulso que le faltaba a la economía” [en línea] disponible en: <http://www.dinero.com/actualidad/nacion/articulo/proceso-paz-impulso-faltaba-economia/159167> recuperado: 2 de mayo de 2013

Revista Dinero (2012, 9 de septiembre) “El precio de la paz” [en línea], disponible en <http://www.dinero.com/edicion-impresa/caratula/articulo/el-precio-paz/159613> recuperado: 16 de enero de 2013.

Revista Semana (2006, 11 de marzo), “Colombia Está de Moda”.

Revista Semana (2010, 6 de julio) “Victorias políticas, derrotas jurídicas: una marca del Gobierno Uribe” [en línea], disponible en: <http://www.semana.com/politica/articulo/victorias-politicas-derrotas-juridicas-marca-del-gobierno-uribe/118737-3> recuperado: 15 de octubre de 2012.

RUEDA, Gloria Edith. LAMBULEY, Germán (2008, enero), “Gasto público en Defensa y Seguridad”, en: Revista Economía Colombiana, edición 322, Contraloría General de la República.

SPRINGER, Natalia (2012) Como corderos entre lobos. Del uso y reclutamiento de niñas, niños y adolescentes en el marco del conflicto armado y la criminalidad en Colombia.

Stockholm International Peace Research Institute (2006). Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security.

TURBAY QUINTERO, Julio César (2008, enero). Introducción, en: Revista Economía Colombiana. Edición 322, Contraloría General de la República.

Derechos de petición

Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (2012). Respuesta a derecho de petición No 0054-2012 CR.

Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (2012). Respuesta a derecho de petición Oficio 0054-2012.

Comando General de las fuerzas Militares y Policía -Dirección de Capacidades Estratégicas- Grupo de información estadística (2012). Respuesta a derecho de petición, oficio No. 0061-2012

Defensoría del Pueblo Bogotá (2012). Respuesta a derecho de petición número 49190.

Defensoría Delegada para la orientación y asesoría a las víctimas del conflicto armado (2012). Respuesta a derecho de petición número 49190.

Dirección de Intendencia del ejército/Min Defensa Nacional (2012). Respuesta a derecho de petición N.0061-2012

Fondo de Programas Especiales para la Paz de la Presidencia de la República (2012). Respuesta a derecho de petición número 12-00077720/JMSC 61000.

Fondo de Programas Especiales para la Paz de la Presidencia de la República (2012). Respuesta a derecho de petición No 0054-2012 CR.

Fuerzas Militares de Colombia /Min Defensa (2012). Respuesta a derecho de petición Radicado N. 20124010693721

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2012). Respuesta a derecho de petición, número 027078 de 2012

Ministerio de Defensa Nacional (2012). Respuesta de Derecho de Petición Oficio No 0061-2012

Por motivo del conflicto armado colombiano, el sector defensa y seguridad nacional requiere entre 20 y 22 billones de pesos cada año. Por lo tanto, durante diez años el país ha invertido aproximadamente 220 billones de pesos en la lucha contra los grupos insurgentes. La cifra expuesta se analiza con detenimiento en el libro ¿cuánto nos cuesta la guerra? en el que se estudian las inversiones más representativas que en esta materia hacen los gobernantes que el país ha tenido en los últimos dos lustros.

Además, el libro presenta otros costos representativos que el conflicto genera de cara a la protección de la población involucrada, que implica tanto a víctimas como a victimarios desmovilizados. También, traza un análisis sobre cómo la suma de los recursos que se invierten en el conflicto podrían destinarse a otros frentes que han recibido menos atención del gobierno.

El estudio se hace en un momento histórico, en el que revisar cuánto ha gastado el Estado en el conflicto armado y qué resultados ha obtenido permite reflexionar sobre la urgencia de encontrar la paz. La justificación se solidifica si se asume que definitivamente cualquier lucha armada trae consecuencias nocivas al crecimiento económico de una nación, influyendo notablemente en sistemas vitales para la calidad de vida de sus ciudadanos.

ISBN: 978-958-8721-23-1

