

ECONOMÍA DE DEFENSA: Conceptos generales, asignación de presupuesto y recontextualización Reflexiones en el caso de su aplicación en Colombia

Sergio Barrios Torres
(Editor)



Escuela Superior de Guerra
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

COLECCIÓN SEGURIDAD Y DEFENSA



Economía de defensa:

Conceptos generales, asignación
de presupuesto y recontextualización

Reflexiones en el caso de su aplicación en Colombia



Economía de defensa:

Conceptos generales, asignación
de presupuesto y recontextualización

Reflexiones en el caso de su aplicación en Colombia

SERGIO BARRIOS TORRES

(EDITOR)

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova"

Bogotá D.C., 2022

**Catalogación en la publicación – Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” /
Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”**

Economía de defensa : conceptos generales, asignación de presupuesto y recontextualización, reflexiones en el caso de su aplicación en Colombia / Editor Sergio Barrios Torres - Bogotá : Editorial ESDEG, ESMIC Sello Editorial, 2022.

164 páginas : ilustraciones, tablas y gráficos ; 24 cm.

Incluye bibliografía al final de cada capítulo

ISBN impreso: 978-628-76020-5-2

E- ISBN: 978-628-76020-6-9

(Colección Seguridad y Defensa)

1.Gasto militar -- Colombia 2.Relaciones poder civil poder militar -- Colombia i.Barrios Torres, Sergio (editor - autor) ii.Salamanca Rodríguez, Edgar Alexander, Brigadier General (prefacio) iii.Cáceres García, Jairo Andrés, Coronel (R) (autor) iv.Colombia. Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto (ESDEG) v.Colombia. Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” (ESMIC)

UA17.C7 E26 2022
355.622609861 23

Registro Catálogo SIBFuP 991251514507231



Archivo descargable en formato MARC en: <https://tinyurl.com/esdeg991251514507231>

**Economía de defensa: conceptos generales, asignación de presupuesto y recontextualización
Reflexiones en el caso de su aplicación en Colombia**

Primera edición, 2022

Editor:

Sergio Barrios Torres

2022 Escuela Superior de Guerra

“General Rafael Reyes Prieto”

Vicedirección de Investigación

Sello Editorial ESDEG

Carrera 11 No. 102-50 Bogotá D.C., Colombia

www.esdeglibros.edu.co

Cubierta:

José Vicente Gómez Álvarez con base en imágenes
de freepik.es

Colección Seguridad y Defensa

ISBN impreso: 978-628-7602-05-2

ISBN digital: 978-628-7602-06-9

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602069>

2022 Escuela Militar de Cadetes

“General José María Córdova”

Departamento de I+D+i

Sello Editorial ESMIC

Calle 80 No.38-00 Bogotá D.C., Colombia

www.librosesmic.com

Libro electrónico publicado a través de la plataforma Open Monograph Press.

Tiraje de 200 ejemplares

Impreso en Colombia

Libro resultado de investigación de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”,
publicado en coedición con la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”.

El contenido de este libro corresponde exclusivamente al pensamiento de los autores y es de su absoluta responsabilidad. Las posturas y aseveraciones aquí presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa necesariamente la posición oficial ni institucional de las instituciones participantes, la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, las Fuerzas Militares de Colombia y el Ministerio de Defensa Nacional.



Los libros publicados por el Sello Editorial ESDEG y el Sello Editorial ESMIC son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas.
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Escuela Superior de Guerra
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

Brigadier General
Edgar Alexander Salamanca Rodríguez
SUBDIRECTOR

Capitán de Navío
Jorge Luis García Durán
VICEDIRECTOR DE PROYECCIÓN INSTITUCIONAL

Teniente Coronel
Andrés Eduardo Fernández Osorio
VICEDIRECTOR DE INVESTIGACIÓN

Coronel
Oscar Otoniel Torres Conde
VICEDIRECTOR ACADÉMICO

Teniente Coronel
Diego Alejandro Parra Villamarín
VICEDIRECTOR ADMINISTRATIVO



EDITORIAL ESDEG

Teniente Coronel
Andrés Eduardo Fernández Osorio
JEFE SELLO EDITORIAL ESDEG

Teniente Coronel (R)
Carlos Alberto Ardila Castro
COORDINADOR SELLO EDITORIAL ESDEG

Jorge Aristizábal Gáfaró
CORRECTOR DE ESTILO

Eva María Rey Pinto
ASISTENTE EDITORIAL

José Vicente Gómez Alvarez
DIAGRAMADOR

Contenido

Prefacio BG Edgar Alexander Salamanca Rodríguez	9-11
Capítulo 1 Conceptos generales de la economía de defensa Sergio Barrios Torres	13-36
Capítulo 2 Cómo toman los Estados las decisiones de asignación de presupuesto para defensa y seguridad Sergio Barrios Torres	37-65
Capítulo 3 El futuro de la economía de defensa. Nuevo concepto Sergio Barrios Torres	67-97
Capítulo 4 Consideraciones y reflexiones sobre la economía de defensa en Colombia Sergio Barrios Torres	99-144
Capítulo 5 Economía de defensa, ciberseguridad y ciberdefensa Jairo Andres Cáceres García	145-164

Prefacio

Brigadier General Edgar Alexander Salamanca Rodríguez

Subdirector de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

El concepto básico de *ciencia de la economía* se ha centrado desde siempre en la manera en que los seres humanos y las sociedades han pretendido encontrar la mejor manera de administrar los recursos provenientes de sus riquezas y de la transformación de estas. Así, a través de la elección de un régimen político y de un sistema económico, el objetivo es satisfacer las necesidades de quienes conforman un Estado, orientado a mejorar las condiciones de vida de las personas que conforman la sociedad.

Dentro de muchas de esas necesidades, se encuentra la de proporcionar defensa y seguridad a cargo de la administración de un Estado, y es debido a esta imposición de las sociedades que se han generado grandes interrogantes puestos sobre cuál o cuáles pueden llegar a ser los mejores canales que proporcionen entendimiento, claridad y análisis, y que además logre orientar de una manera concreta la mejor manera de asignación de presupuesto para la adquisición de estas necesidades específicas.

El permanente desarrollo y estudio de la economía ha puesto a disposición de estos interrogantes la especialidad de la economía de defensa, acumulando la experiencia recopilada al paso del tiempo, de las guerras, confrontaciones, conflictos y el mismo mantenimiento de la hegemonía y disuasión en tiempos de paz, a fin de dar un conocimiento amplio que aporte en temas de estrategia del más alto nivel, basados en la libre determinación de los Estados, de la legítima defensa de su territorio, de su seguridad nacional y de sus más entrañables intereses, que a su vez le permitan mantener los conductos de desarrollo y bienestar de mejoramiento constante e intacto.

El propósito de esta investigación fue reunir conceptos, hechos, acontecimientos, posturas, opiniones y datos históricos de momentos clave para la orientación de esta especialidad de la economía. Están integrados en cinco

capítulos que abordan un tema que no ha sido explorado con suficiencia en el ámbito de la literatura nacional, y aún menos en la literatura regional, mas no así en otros hemisferios o zonas del mundo.

El primer capítulo describe aquellos acontecimientos históricos que el autor considera cruciales para forjar la estructura para el estudio de los recursos destinados a defensa y seguridad. De esta manera, se tratan aspectos basados en experiencias y en la postura de varias naciones y Estados que, con el paso del tiempo, fueron absorbiendo hechos que alimentaron las estrategias de los sistemas económicos en pro de su mejoramiento y de obtener un respaldo eficiente y apropiado para mantenerlos, debido a las constantes amenazas y a múltiples factores de índole político que, ante la imposibilidad de manejarlos con la diplomacia, han logrado fracturar el buen desempeño de las naciones.

Así, se aborda la importancia del estudio de la economía y su relación con la defensa, se establece cómo los sistemas económicos y políticos orientan el desempeño de la defensa, se muestra la evolución del estudio de la economía de defensa, y se presentan algunas conclusiones evolutivas acerca del origen de esta área de estudio. Además, se establecen algunos conceptos que aportan a su definición.

El segundo capítulo incluye temas relacionados con las maneras en que los Estados, dependiendo de su capacidad económica, destinan recursos para atender las necesidades en defensa y seguridad y las decisiones asociadas. También, la relación existente entre economía y defensa, así como algunos conceptos utilizados para diferenciar y acumular esfuerzos basados en la intención de asignación de presupuesto y problemas coligados. Asimismo, relaciona algunos de los más conocidos modelos y factores que se han propuesto para establecer la mejor manera de destinar los recursos y proponer factores por tener en cuenta.

El capítulo también incluye algunas de las más reconocidas formas de financiamiento, tendencias y métodos referenciados con el estudio de la economía de defensa puestos sobre la mesa de análisis de varias entidades internacionales como la Organización del Tratado de Atlántico Norte, la Organización de Naciones Unidas y el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo, entre otros, con el fin de proporcionar una idea clara de cómo se ha llegado a mejorar el desempeño del presupuesto y su asignación en defensa y seguridad.

Los autores aclaran que, si bien la asignación de presupuesto para atender las necesidades en defensa y seguridad es importante, no es lo único ni tampoco lo más fundamental, y se debe mantener el equilibrio porque las economías son frágiles.

El tercer capítulo presenta una definición inicial de la economía de defensa y propone un contexto actual de su manejo, así como las funciones, problemas y amenazas que deben ser asumidos por esta especialidad de la economía. Asimismo, resalta la importancia de una interdependencia con esquemas, sistemas de defensa, seguridad y policías regionales y mundiales para sumar esfuerzos ante la incalculable cifra de recursos puestos a disposición de las economías ilegales transnacionales. Además, fija variables de relación directa con el estudio de la asignación de recursos destinados a mitigar los factores desestabilizadores de las democracias y las sociedades del mundo; dichas variables son la sociedad, la economía, la política, la paz, la cultura y la educación. El capítulo propone una redefinición de la economía de defensa en la actualidad y su importancia.

El cuarto capítulo recopila algunos eventos y acontecimientos que han marcado el desempeño de la aplicación de la economía de defensa en Colombia. Las etapas narradas muestran los esfuerzos presupuestales y el comportamiento de los recursos en momentos coyunturales de la historia. Si bien se observa un apoyo a la estabilidad y la economía nacional, tal comportamiento no es tan estable como se podría llegar a pensar.

Finalmente, el quinto capítulo, muestra la importancia de apoyar los esfuerzos ligados a la asignación de recursos para la defensa y la seguridad. Sumado a los conceptos más desarrollados y actualizados al respecto, presenta un panorama de la actualidad nacional en cuanto a las entidades involucradas y sus esfuerzos por afrontar los delitos y las amenazas contra la soberanía y los intereses nacionales de muchos Estados.

Capítulo 1

Conceptos generales de la economía de defensa*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602069.01>

Sergio Barrios Torres

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: Este capítulo vincula los principales conceptos agregados a una especialidad de estudio de la economía contemporánea, puesta en marcha con el propósito de identificar los efectos relacionados con la asignación del presupuesto en defensa y seguridad, así como sus orígenes y sus causas. Asimismo, analiza los resultados registrados a partir de la ejecución de dichos recursos y de cómo aportan a sus propósitos, como el de afectar las amenazas sin lastimar el desarrollo económico del sistema de producción. Más bien, con miras a aportar a la estabilidad y a la salvaguarda de todo tipo de intereses estratégicos de los países.

Palabras clave: defensa; economía; economía de defensa; presupuesto; seguridad.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación "El presupuesto de la defensa, conceptos generales de economía de defensa", del grupo de investigación Masa Crítica, de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Sergio Barrios Torres

Coronel (R) del Ejército Nacional de Colombia. Magíster en Logística Integral, Universidad Militar Nueva Granada. Especialista en Seguridad y Defensa Nacionales y en Comando y Estado Mayor, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Profesional en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova". Docente e investigador, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7207-4605> - Contacto: sergio.barrios@esdeg.edu.co

Citación APA: Barrios Torres, S. (2022). Conceptos generales de la economía de defensa. En S. Barrios Torres (Ed), *Economía de defensa: conceptos generales, asignación de presupuesto y recontextualización. Reflexiones en el caso de su aplicación en Colombia* (pp. 13-36). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602069.01>

ECONOMÍA DE DEFENSA: CONCEPTOS GENERALES, ASIGNACIÓN DE PRESUPUESTO Y RECONTEXTUALIZACIÓN

REFLEXIONES EN EL CASO DE SU APLICACIÓN EN COLOMBIA

ISBN impreso: 978-628-7602-05-2

ISBN digital: 978-628-7602-06-9

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602069>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

En el largo viaje del ser humano sobre su propia evolución, es el mismo hombre quien apelando a su naturaleza, busca alcanzar la supremacía y todo aquello que le pueda significar prosperidad. De esta manera, al paso del tiempo este factor de primer orden lo ha conducido a construir los modelos sociopolíticos y económicos con los cuales ha pretendido encontrar el mejor patrón de desempeño para el conglomerado de su colectividad, y de esta manera identificar todas sus necesidades, que han resultado ser ilimitadas, pero además dinamizadas a través de la oferta y la demanda de bienes y servicios, que arrastran inevitablemente a proponer la búsqueda y acumulación de riqueza, en un empeño de alcanzar la mejor alternativa de cara a todo tipo de recursos limitados, orientando esfuerzos en obtener el más anhelado propósito de un Estado, representado en la satisfacción del máximo de sus necesidades, proporcionando bienestar y equidad.

En este capítulo se desarrolla una visión aproximada, histórica, conceptual y narrativa sobre la ciencia de la economía, analizada desde su empleo, mediante el cual se obtiene el canal que permite obtener protección, integridad y salvaguardar los intereses de los Estados, evidenciando algunos de los aspectos más significativos que han dado paso a un proceso evolutivo y que ha forjado una novedosa especialización en este saber, representado en configuraciones, bases teóricas y conceptos ordenados, orientados y encadenados desde la disertación y significado de lo que representa la defensa nacional, y que hoy día se ha denominado *economía de defensa*. La puesta en escena procura definir y concluir la manera en que los recursos corrientes y de capital en un sistema económico han sido estudiados en atención al factor defensa nacional, situación sobre la cual se han fundado excesivos juicios y cuestionamientos, pero a su vez redundan sobre su impacto y necesidad. Llama la atención comentar que, en la literatura

acumulada sobre esta ciencia en particular, existen ya una diversa gama de nociones que permiten generar herramientas para aumentar el conocimiento que otorgan claridad sobre su importancia y la relación directa y estrecha que se mantiene para la subsistencia de un Estado, sumado a la protección de todo lo que compone sus objetivos absolutos sin los cuales los Estados no se puede subsistir y perdurar en el tiempo.

Importancia del estudio de la economía y su relación con la defensa

Sobre el concepto de economía, Mankiw y Taylor (2017) destacan algunos principios que definen esta ciencia:

Toda sociedad tiene que responder a tres preguntas: ¿qué bienes y servicios se deben producir?, ¿cómo se deben producir estos bienes y servicios?, y ¿quién debe recibir los bienes y servicios que se han producido? [...] la economía es el estudio del modo en que la sociedad gestiona sus recursos escasos e intenta responder a las tres preguntas fundamentales que se han señalado antes. (p. 4)

Con otra forma particular de definir la economía, y después de analizar diferentes autores, Chang (2015) manifiesta que la economía se debe definir según su objeto de estudio:

El objeto de estudio de la economía debe ser la actividad económica, el dinero, el trabajo, la tecnología, el comercio internacional, los impuestos y otras cuestiones relacionadas con nuestra manera de producir bienes y servicios, distribuir los beneficios generados durante ese proceso y consumir lo producido. (p. 14)

Así las cosas, lo que se tiene es que la economía estudia cuál o cuáles decisiones son las más acertadas, en un plano de objetivos concretos, sobre los cuales se intenta obtener el máximo provecho sobre la búsqueda de oportunidades en un sistema de interacciones complejo, surgido del comportamiento de sociedades multiculturales diversas. De ahí la pluralidad de especialidades que se desprenden del estudio de la economía, en su propósito de destacar la más adecuada para cada caso y circunstancia de análisis, así como la provisión de bienes representados en defensa y seguridad que deben ser provistos por los Estados y que afectan la economía.

Sistema económico y sistema político como factores que orientan el desempeño de la defensa

En búsqueda de lograr establecer una mayor dimensión y un acercamiento en el tema central de este escrito (economía de defensa), se abordan bases conceptuales como *sistema económico* y *sistema político*. Méndez (1996, citado por Olivares, 2014) se refiere al primero en los siguientes términos:

Tiene por base la estructura económica surgida de la existencia de necesidades humanas (biológicas, físicas, psíquicas, culturales) que plantean los problemas económicos básicos [...], las estructuras económicas están delimitadas por la propiedad de los medios de producción los cuales se resuelven a través de las actividades económicas fundamentales (producción, cambio, distribución, consumo), realizadas gracias a la existencia de factores productivos (tierra, trabajo, capital, organización, tecnología, tiempo). (p. 9)

Es decir, el sistema económico está organizado desde las necesidades, las instituciones y organizaciones que delimitan el rumbo de una sociedad a partir de sus sentimientos morales, y de ahí que lo que realmente se perfila, es un sistema de manejo social colectivo, que, además, en la búsqueda de hacerlo más sincronizado y armónico, propone la conducción hacia la estabilidad y la equidad ya mencionada, este proceso ha dado lugar a la conformación de diferentes corrientes políticas expresadas en métodos de gobierno, que surgen mediante la decisión del colectivo de la sociedad a optar por el que más se crea conveniente.

Hernández (2007) define sistema político como

El conjunto de reglas del juego político que se relacionan con las formas de interacción de los actores y de las organizaciones que integran un Gobierno [...], el cambio organizacional está relacionado con el cambio de dichas reglas de juego que condicionan las formas de acceso al poder y las relaciones de los ciudadanos con los gobernantes [...]. El sistema político constituido por las instituciones públicas y los partidos políticos es autónomo en su actividad política en la que participa la ciudadanía, y puede ser vehículo de intermediación entre el Estado y la sociedad civil. (pp. 10-11)

Por lo tanto, el sistema político es la configuración de entidades relacionadas entre sí, independientes, que mantienen e incluso alteran el orden de una sociedad según sus necesidades y progreso que permiten proponer la utilización del poder político con el fin de conducir hacia un objetivo deseado por la misma

sociedad, y de esta manera dar lugar a la satisfacción de las insuficiencias de la población y todos sus integrantes.

El sostenimiento de un sistema político se plantea desde la función de un adecuado sistema económico que permita llevar a la realidad la promesa de la política propuesta mediante la obtención de la mayor cantidad de recursos, a partir de la producción, transformada en la satisfacción de las necesidades reconocidas desde la política. Así las cosas, la relación existente entre los sistemas políticos y el sistema económico influye en la defensa del Estado, pues es bajo estos canales que se orienta la necesidad de mantener un sistema productivo en función del bienestar social de la comunidad. Dada la importancia de que sea la política la que oriente los medios para mantener a salvo todo tipo de riquezas y recursos propios de la Nación, para obtener el máximo rendimiento y eficiencia de la economía, esta deberá a su vez financiar los recursos destinados a alcanzar dicho propósito.

¿Por qué estudiar economía de defensa?

Desde el concepto epistemológico, se tiene que la clasificación o las ramas que determinan el estudio derivado de la economía se encuentran enmarcadas sobre saberes específicos, y es así como la evolución del estudio de la economía ha desatado todo tipo de propuestas encaminadas a proporcionar un adecuado entendimiento a los fenómenos particulares del comportamiento en los temas que han transformado al ser humano y su entorno financiero.

Tal es el caso del origen del estudio de la macroeconomía y la microeconomía. La RAE (2020a) define la primera como el "Estudio de los sistemas económicos de una nación, región etc., como un conjunto, empleando magnitudes colectivas o globales, como la renta nacional, las inversiones, exportaciones e importaciones, etc.", y la segunda como "Estudio de la economía en relación con acciones individuales, de un comprador, de un vendedor o de una empresa" (2020b).

De esta manera, y en adición a lo anterior, dando amplitud a los diversos enfoques de estudio de la ciencia económica basada en la inquietud de analizar, observar, comparar y proponer diferentes formas de ver la escases, se ha logrado profundizar en el estudio de la economía y la inversión. Un ejemplo lo plantean Marín y Rubio (2011) al explicar que la economía —en especial vertientes como la economía financiera— define la relación de los seres humanos

y el empleo de recursos de cualquier orden con un propósito, sobre estructuras empresariales u organizaciones, en un lapso definido, causando incertidumbre, sobre el desempeño de la producción y los diferentes mercados que interactúan en esta actividad. (pp. 3-4)

Por lo tanto, la economía establece un amplio enfoque que, además, y bajo el amparo de los avances tecnológicos, ha permitido generar un mayor número de orientaciones de estudio específico, con los que se ha llegado a formar también conocimiento técnico y científico sobre los recursos destinados a obtener de manera específica la defensa y su generación de resultados, conocidos como la sensación de seguridad. Esto ha motivado la búsqueda de apoyo en la toma de decisiones relacionadas en la búsqueda de la eficiencia de la inversión de recursos en defensa y su eficacia, la cual se apoya en casi todas las ramas que estudia la economía.

Teniendo en cuenta lo anterior, el desempeño de los recursos destinados a financiar el bien público que constituye la defensa de un Estado (defensa nacional) se ha tornado trascendente, dado que representa una garantía como factor de protección que afecta el crecimiento económico y la estructura productiva de un Estado. Así, cada Estado asume esta inversión de manera particular, ante la diversidad de variables que se le presentan, relacionando la eficiencia en la provisión de la seguridad para una sociedad, que es lo que destaca realmente el impulso que ha generado el estudio detallado en este campo, y de cómo esto aporta al desarrollo económico de un país, de lo cual resulta finalmente el interés de estudiar la *economía de defensa*.

Evolución del estudio de la economía de defensa

La preocupación permanente de parte de los Estados de contar con los recaudos fiscales y recursos suficientes para respaldar y mantener el pie de fuerza de sus ejércitos, así como su sostenimiento ha sido evidentemente una constante a partir de la aparición de las confrontaciones armadas en la historia. Para lo que corresponde a la Edad Antigua (3300 a.C. – 476 d.C., aproximadamente), Delgado (2014) manifiesta que la génesis de la economía y su relación con la defensa data de siempre de los Gobiernos autocráticos, en los que las necesidades eran suplidas en un asentamiento humano sobre la geografía y bajo sus propias costumbres. Sin embargo, el crecimiento demográfico condujo a

la transformación e incremento de escasez, lo que arrastró al alargamiento y desarrollo de mayores vías de comunicación que permitieran el intercambio de mercancías y materias primas.

El expansionismo desencadenó en la instauración de imperios, y de ahí la obligación de proporcionar defensa sobre extensos territorios, pero también seguridad y leyes que regularan la sociedad de los sistemas políticos de la época. Sin embargo, la expansión de dichos imperios requirió de ejércitos adecuados que les proporcionaran estabilidad, una economía y una administración eficiente, lo que condujo a subordinar y descentralizar labores en defensa, seguridad y economía, desatando la anarquía a consecuencia de la instauración de varios poderes políticos distanciados entre sí, sin dejar de lado la consigna de fortalecer su riqueza, ocasionando inconformidad y derivando en la insurrección de las sociedades.

A partir de este tipo de eventos, llegaron los intentos de lidiar con el caos colectivo, volcando así la intención de propiciar más bienestar, lo que llevó a declinar los aparatos militares que se debilitaron por subestimar su función ante falsa paz, dentro de la cual los ejércitos pudieron llegar a convertirse en inocuos y muchas veces considerados como innecesarios. Este factor fue aprovechado por otras culturas e ideas con diversas intenciones, que lograron a la postre instaurar otros regímenes y sistemas político-económicos, lo que finalmente causó el fin del ciclo de vida de los imperios, su deterioro económico y la estabilidad territorial.

Fernández (2009) da cuenta del desempeño de la economía durante la Edad Media (476-1492 d.C.) y muestra lo que ante el mundo sería la primera guerra o conflicto de orden mundial, particularmente puesto sobre el territorio de Europa, bajo el desarrollo de la llamada guerra de los Cien Años, en la que imperaron los sistemas económicos feudal y la encomienda. Sistemas estos, que permitían la acumulación de riqueza, y producción agrícola y demás obtención de bienes requeridos para el abastecimiento de pertrechos y armas requeridos por los ejércitos y armadas de la época, lo que se mantuvo hasta el último periodo de la segunda revolución industrial.

La ruta del contexto que se pretende abordar es la de establecer la evolución histórica y la posterior definición adoptada para la economía de defensa; sin embargo, para dar un enfoque que se aproxime al estudio y desempeño de esta ciencia, se relatan algunas circunstancias y condiciones que han determinado los límites a esta rama especializada de la economía.

Son bien conocidos los argumentos establecidos por parte de Adam Smith (1994), quien en 1776 escribió *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Sobre esta obra versan muchas de las ideas que hoy día continúan formando parte del conglomerado del estudio de la economía en toda su amplitud.

Caso aparte se constituye el pretender recoger el siguiente análisis sobre lo que en materia de economía de defensa expresó Smith, quien determinó en su época

Que es el Estado a través de quienes dirigen su destino político, quienes proporcionan los medios necesarios para suministrar protección sobre el invaluable precio que se concreta a través de la composición de un Estado. El canal creado para este propósito ha sido, es y será siempre la configuración de un aparato de orden militar, propio, entrenado, cohesionado, con amor propio, que provenga de la misma sociedad, con sentimiento de pertenencia, que represente a los ciudadanos y todos los intereses de la nación. Que por ser extractado de la misma sociedad produzca el medio más eficaz del que se ha provisto el hombre: la seguridad. (pp. 665-667)

Además, proponía Smith que la pretensión derivada de esta actividad debe prevalecer sobre cualquier otro beneficio, restricción o limitación. La defensa de un Estado deberá ser, en consecuencia, la mayor de las riquezas que se producen, bajo la inversión del producto proveniente de la misma defensa, y representa entonces una importancia superior a cualquiera de las riquezas resultantes de la extracción de su suelo y de sus mares, ya que sin la defensa no prevalece el Estado, y las riquezas de su territorio no tendrán valor alguno (p. 672).

También formuló Smith que la evolución de la industria, la tecnología y la sociedad determinarán la grandeza de los ejércitos de las naciones más poderosas económicamente, refiriéndose a que la grandeza de un Estado depende de su poder económico, que en consecuencia suministrará mayor poder de defensa. Esta premisa supone que proporcionalmente, el avance de la riqueza y de la economía, harán que cada vez, el sostenimiento de la defensa sea más costoso, por requerir mayor capacidad de respuesta. Este podrá ser uno de los principales motivos del distanciamiento entre las naciones más ricas con las más pobres (pp. 674-679)

El imperialismo como antecedente del desarrollo de la economía de defensa en la Primera Guerra Mundial

Sobre el contexto histórico económico mundial, es importante remontarse a la época del Imperialismo, que se presentó para algunos historiadores aproximadamente entre los años 1871 y 1914, y que condujo, junto con muchos otros factores, al desencadenamiento de la Primera Guerra Mundial.

Imperialismo es un término que puede resultar difícil de definir, pues está expuesto a malas interpretaciones desde el punto de vista social y político, así que no se tomará como base de análisis para el presente escrito. Sin embargo, la carrera armamentista surgida como antecedente al inicio de la Primera Guerra Mundial es de inmenso interés, dado que propone el inicio de estudio del desempeño de las economías de las potencias de la época, y puesto sobre los intereses de algunos Estados en la obtención de mayor producción sobre una industria que requería cada vez más de una mayor cantidad de materias primas.

Socozza (2015) relata la manera en que la política imperialista de los Estados europeos, en su afán de la búsqueda de conquista de nuevos mercados, reconfiguro el panorama armamentista del continente, bajo el planteamiento de un panorama disuasivo entre potencias geográficas, buscando un equilibrio y protagonismo ejecutado de parte de la Gran Bretaña (política de ultramar), puesto de manifiesto sobre una gran estructura naval, y de otra parte Francia y Alemania ejecutando acciones de fricción sobre territorios de interés común, presionando sobre el crecimiento de sus aparatos bélicos (pp. 165-167).

Una vez más, los argumentos del poderío militar se ven involucrados a través del expansionismo y los intereses económicos. Ramos (2011) atribuye este reordenamiento estratégico militar a que algunos de los Estados que representaban la hegemonía económica y política en la Europa de la época contenían un espíritu cultural militarista, y también a que solo eran estos quienes podrían sufragar una carrera armamentista y establecer planes estratégicos geopolíticos:

Solo las grandes potencias podían sufragar grandes guerras, y seis Estados europeos se reconocían unos a otros ese estatus en las décadas finales del siglo XIX y principios del XX: Gran Bretaña, Francia, Rusia, Austria-Hungría (dividida desde 1867 en dos mitades, austriaca y húngara, que compartían una

soberanía común), Italia (creada bajo el liderazgo del Piamonte) y Alemania (forjada bajo dominio prusiano). Todas habían nacido en parte mediante el uso de la violencia, y todas estaban deseando emplearla. (p. 5)

A partir del desarrollo la Primera Guerra Mundial (1914-1918), Flores (2015) considera que esta contienda fue sobre la cual afloró la tecnología, debido a los avances industriales que permitieron el cambio de la estrategia y la táctica operacional de los ejércitos, las armadas y las fuerzas aéreas de los países involucrados en este episodio, debido al alto desempeño de las máquinas que abolieron la otrora caballería montada, y donde las batallas navales se alejan de su dependencia del viento, desencadenando nuevos escenarios como el de la guerra submarina, al igual que la guerra aérea con muchas aeronaves en búsqueda de la supremacía en el aire y la visualización de los campos de batalla. Estos cambios necesariamente condujeron a la metamorfosis en las maneras de producir, especialmente para suplir las necesidades de la guerra. (p. 40)

Bajo la información recopilada por Stuardo (2010), se establece que básicamente durante esta contienda se formularon dos variables desde el punto de vista del sostenimiento de la guerra, que permiten apreciar los modelos y políticas con las cuales se visualizaban las ideas económicas puestas a disposición de obtener los resultados esperados por cada una de las partes. Tal es el caso fijado en cuanto al planteamiento de la estrategia de obtención de armamentos, equipos, materias primas y demás suministros que planteó el Gobierno de Gran Bretaña a fin de afrontar la guerra, que puede llegar a ser evidencia de la apropiación de una definición que se acerca a lo que sería la economía de defensa para John Maynard Keynes:¹

La optimización de la distribución de los recursos disponibles de un país entre las fuerzas armadas, la industria de armamentos, los productores de bienes de capital y los abastecedores de la población, con el objeto final de infligir el máximo daño posible al enemigo. (p. 470)

Por otra parte, se observa que, en caso contrario, la política de Alemania en esta misma época referenciada pretendía, afrontar la guerra de manera anticipada desarrollando una estrategia vinculando al Estado y sus fuentes de financiación y de producción, en preparación para cumplir con sus propósitos e intereses particulares. No obstante, esta intención preveía que la guerra se llevara a cabo bajo un término de tiempo relativamente corto. Como lo anota Stuardo (2010),

¹ Economista británico (1883-1946), considerado uno de los más influyentes del siglo XX. Consejero del ministerio de hacienda británico, entre sus responsabilidades se encontraba el diseño de los contratos crediticios entre el Reino Unido y sus aliados continentales durante la Primera Guerra Mundial.

No se podía elaborar un plan económico de guerra que contemplara la movilización de amplios sectores de la economía nacional, destacando que los expertos militares subestimaron enormemente las previsiones de consumo de material. La planificación económica contemplaba, en caso de guerra, la sustitución del material destruido, pero no preveía en absoluto el constante incremento del consumo de material y la correspondiente necesidad de acrecentar la producción de armamentos. En consecuencia, tampoco se contempló la creación, al margen de la industria de armamentos existente, de empresas de producción de armas, municiones y otros equipamientos bélicos, más bien se tendió a creer que la capacidad de producción existente en tiempos de paz sería suficiente. (p. 471)

La gestión de la obtención de recursos, y el sostenimiento del estatus de nación poderosa, a través de la puesta en marcha de un aparato que suministre defensa bajo poderío estratégico militar, que permita la obtención de objetivos de Estado, ocuparon de manera general un espacio dedicado a la aplicación de la economía, pero además a profundizar en los resultados proporcionados a través de ese tipo de inversión por parte de los Gobiernos de las naciones que se exponían como protagonistas en el contexto político de la época.

Desarrollo de la economía de defensa en el periodo de entreguerras

Para hacer una aproximación del panorama del desempeño de la evolución de la economía puesta a disposición de la defensa para el periodo entre las guerras mundiales, se recurre a reseñar de manera breve las posturas más resaltantes y de algunas acciones de manera particular ejecutada sobre las políticas implementadas por parte de Gran Bretaña (Inglaterra), Alemania y los Estados Unidos por ser los actores más representativos para el autor y quienes adoptaron posiciones opuestas dependiendo de los intereses diversos del contexto mundial en dicho periodo, y sobre las cuales se motiva el análisis y descripción sobre este tema y que aumentaron la evolución forjando mayor estudio y comprensión a la economía de defensa.

Cabrera (2013) establece un recuento de la situación económica del mundo durante el periodo 1920-1939 y determina que, de frente a una economía devastada por todos los acontecimientos desatados a partir de la culminación de la primera gran guerra, el panorama mundial se expresa en un reordenamiento

particular. De un lado, los acuerdos del Tratado de Versalles, que no propiciaron un buen reacomodo a la industria boyante que presentaba antes de la guerra Gran Bretaña, ni ninguno de los demás actores en la confrontación. Los acuerdos de pago sobre las reparaciones que debería ejecutar Alemania no surtieron los efectos esperados, debido a la imposibilidad de esta para poder ejecutar sus acreencias. Por otro lado, la oportunidad vista por los Estados Unidos, quien suministra un impulso económico y financiero, por ser este, para la época, la única potencia económica mundial y además capaz de afrontar el problema del territorio europeo especialmente la escasez de alimentos. Así, las exportaciones de los Estados Unidos llegaron a robustecer su economía, afianzada especialmente en el sector agrícola, la construcción y fabricación de nuevas máquinas, pero además dio origen a manufacturas de armas, equipos y municiones, lo que reafianzó el concepto de disuasión que le proporcionaba el poder militar, demostrando que podría intervenir ante un problema surgido en cualquier parte del mundo y que estuvieran en contra de sus intereses políticos nacionales (pp. 99-115).

Por otra parte, el panorama de la Gran Bretaña mostraba su preocupación desde la recuperación y reconstrucción de la posguerra, en espera de la reparación económica por parte de Alemania, la cual dependía a su vez de las políticas y planes económicos de reconstrucción gestionados desde los Estados Unidos. Entre 1920 y 1924, afronta un cambio drástico desde lo político, bajo la pérdida de la supremacía económica en el mundo y en Europa, pasando de ser acreedor a deudor, aunque su aparato militar se sostiene pese a las dificultades económicas, teniendo en cuenta que aún se mantenía la rivalidad imperialista por el reparto del mundo y las colonias.

Durante el periodo de entreguerras, la política generadora de defensa estaba radicada sobre la industria, en una propuesta de autoabastecimiento donde se preveía la acumulación y restricción sobre algunos artículos, especialmente metales que tuvieran interés militar, todo esto puesto bajo la lupa de una posible nueva confrontación, y estableciendo así una protección sobre la industria vital. Al igual que todas las economías del mundo, la de Gran Bretaña se veía inmersa en los inconvenientes promovidos por la crisis de 1929, así que se adhirió a parte de la solución planteada desde la aceleración del consumo local, el mejoramiento de los salarios para crear mayor consumo y el restablecimiento de la producción nacional, mediante la puesta en marcha de los planes New Deal (1933-1935) y segundo New Deal (1935-1939). Estos planes, según De la Cruz (2011), se mostraron como un transformador proyecto que tuvo como esencia

estimular la inversión y el consumo, mediante la reestructuración del sistema bancario y los sistemas productivos, bajo la exclusión de excedentes y un control de la producción y los precios. Posteriormente, esta política se centró en intervención de parte de los Estados promoviendo la realización de obras públicas, una nueva legislación laboral y seguro social, así como en la reactivación comercial en la industria armamentista, debido a que persiste la previsión ante un nuevo conflicto y mantener como ya se indicó la disuasión.

Ante la depresión de la economía del veintinueve, se mantiene la pretensión política de contar con una fuerza naval y mercante robusta de parte de la Gran Bretaña, ante la idea de poder abastecerse de materia primas que no producía, y debido a su situación geoestratégica insular, garantizando el tráfico y flujo de todo tipo de materiales. El horizonte estaba fijo sobre mantener una apropiada preparación, bajo las experiencias que le propinaba el desempeño alcanzado durante el desarrollo de la Primera Guerra Mundial. Lo anterior muestra que la economía puesta al servicio del aparato militar de defensa nunca dejó de mantener su estatus e importancia, debido a que se entendía la trascendencia sobre los intereses de la Nación.

Hacia 1934, en virtud de que las tensiones provenientes desde Alemania se tornaban complejas nuevamente para toda Europa, y como evidencia de lo anterior y las medidas adoptadas en materia de políticas de defensa, se tiene la investigación y relato desarrollado por Salzmán (1943):

Libro Blanco inglés de 3 de marzo de 1936: En lo que se refiere a la economía de defensa, dice: "las nuevas medidas tomadas deben servir a dos finalidades. En primer término, se debe crear un sistema mejor y más eficiente para la investigación de los problemas de la defensa y en segundo lugar se debe hacer uso más completo de la capacidad industrial y de la mano de obra para la fabricación de materiales de guerra dentro del país". (p. 145)

Entonces lo que se presupuestó sería una preparación que reacomodara la industria en tiempos de paz, con preparación del personal, con una variable alterna de volcar la producción sobre las necesidades que se pudieran presentar.

En lo que refiere a la economía y la relación con la defensa en Alemania, esta demanda una mención especial. A partir de las ya citadas implicaciones de los planes de pagos impuestos a través del tratado de Versalles, Alemania presenta dos periodos que marcan el derrotero de la evolución de la economía de defensa en el periodo analizado (entre las dos guerras mundiales). El primero transcurre posterior al término de la Primera Guerra Mundial, a inicios de 1920, bajo una

dependencia extranjera que promueve rápidamente una modernización de su industria. La segunda, al inicio de la década de los treinta, con un estímulo adicional desde la estrategia política, y que dio lugar posteriormente a un alto desempeño especialmente durante los inicios de la Segunda Guerra Mundial y que fue igualmente estudiado en detalle en 1943 de parte de Salzmann y se fundamenta a partir de la *Wehrwirtschaft*², 'arte de la economía de defensa', puesta sobre el creciente panorama del ascenso de Adolf Hitler al poder, y la cual radicaba en tener presente que contaba con una capacidad superior a la de sus presuntos oponentes, específicamente en la producción de hierro y acero, de igual manera establecer una buena concentración de producción y empleo de productos locales, ubicación de sus plantas industriales de manera estratégica, y proporcionar, a pesar de las restricciones, rutas que permitieran el abastecimiento de materias primas esenciales en la cadena de producción.

Salzmann (1943) también identifica medidas algo restrictivas severas, representadas en situaciones como la lucha contra el desperdicio, bajo el principio de que absolutamente casi todo puede tener un empleo (reciclaje) y una severa acumulación durante por lo menos los siete años previos al inicio de la Segunda Guerra Mundial. En resumen, este estudio indica que "Los principios de la *Wehrwirtschaft* consisten en la tendencia de la economía a conseguir una superioridad sobre el enemigo valiéndose de medios económicos" (pp. 157-161).

La salida dada desde el Gobierno alemán a la Gran Depresión del veintinueve estuvo, además, articulada a través de planes cuatrienales.

El primero una economía industrial (1933) [...] segundo, el control de precios y producción, el tercero, servicio militar obligatorio, obras públicas y estricto control sobre empresas y trabajadores; el último plan (1936), centrado específicamente en el rearme. (*La evolución económica (1918-1939): la Gran Depresión*, s.f., p. 5)

Influencia de los Estados Unidos y economía de defensa en el periodo de entreguerras

A pesar de que una guerra establece un compromiso total de parte de todo el Estado, la experiencia sufrida durante los periodos entre guerras mundiales

² *Wehrwirtschaft*: traducido del alemán como 'economía de defensa'.

estableció claramente que, para finales del siglo XIX, e inicios del siglo XX, diferentes disciplinas fueron puestas sobre el desempeño de la economía al servicio de las guerras.

El fin de la segunda revolución industrial fomentó Estados poderosos económicamente, de tal suerte que esta disciplina naciente, la economía de defensa, propuso estudiar problemas complejos sobre la producción, en función del crecimiento económico, el aprovisionamiento y el abastecimiento de todo tipo de bienes y servicios, y especialmente la manera sobre la cual se obtendrían los recursos que permitieron generar una estrategia nacional a través de la cual se propondría la manera más adecuada de cómo se deberían afrontar las guerras.

Estados Unidos fue uno de los países que mayor importancia dieron al desarrollo de la economía de defensa, de ahí que generaron mayores fórmulas de aplicación sobre la recopilación de experiencias y lecciones aprendidas, colocando sobre el pensamiento económico el problema de la guerra, que dio lugar a una transformación sobre la estrategia económica, orientada desde la dirección del mismo Estado interviniendo los aparatos productivos y de consumo promoviendo la obtención de recursos. Por lo anterior, se puede afirmar que se estableció como inadmisibles, que la etapa preparatoria, es decir la economía en tiempos de paz, de la cual se dará ocupación más adelante en el presente escrito, esta, fuera discutida y visualizada durante la misma guerra. Así las cosas, se estableció que la preparación militar, no se vinculaba a la economía de defensa, pero si debiese ser consecuente, de ahí la importancia del desempeño de parte de los Estados Unidos y sus economistas en el abordaje de este tipo de condiciones especiales.

En la acumulación de reflexiones, de parte del Gobierno estadounidense se plantó el hecho de que, en principio, la economía debe servir a la guerra, y no al contrario; de ahí se consideró que la capacidad bélica y de reacción de defensa de un Estado no pueda ser medida por su capacidad militar (entrenamiento), sino desde la capacidad total económica de todo el Estado. Esto, teniendo en cuenta que la guerra demostró que siempre obedecerá a características y antecedentes propios y únicos, por lo que debe existir un objetivo concreto en la aplicación de la economía para afrontar la defensa, y que deberá ser esta la que afronte las necesidades en situaciones de guerra o de lo contrario se podrá conducir a una economía deficiente.

Conclusiones evolutivas acerca del origen de la economía de defensa

A través de lo expuesto, se puede establecer que por primera vez se vio sobre el desarrollo de la Primera Guerra Mundial la real y enorme importancia que representaba para la guerra el empleo de medios económicos. La larga duración de la guerra y las enormes cantidades de materiales necesarios para su conducción obligaron a usar todos los medios y ventajas económicas posibles que pudieran, por un lado, aumentar el potencial de guerra propio, y por otro, destruir el potencial de guerra del enemigo. Paralelamente con la lucha militar estratégica comenzó la guerra económica a infligir daños a la economía de guerra del enemigo. En esta lucha total se evidenció también la importancia de las diferentes materias primas y por primera vez se destacó la indispensabilidad del petróleo. La primera potencia que se dio cuenta de la decisiva importancia de una superioridad económica sobre el desenlace de la guerra fue Gran Bretaña (Inglaterra), que inició la guerra económica para herir la economía de guerra del enemigo y para llegar a una decisión militar y política con la ayuda de medios económicos (Salzmann, 1943, p. 209).

La financiación de la guerra se hizo cada vez más difícil debido al continuo aumento de los gastos bélicos, ocasionados a su vez por ejércitos siempre mayores y por el perfeccionamiento y la complicación y aumento de la tecnología creciente del material de guerra. El continuo aumento de las necesidades de dinero obligó a la adopción de nuevos métodos para conseguirlo.

De esta manera se establece que ya para la época del desarrollo de la Primera Guerra Mundial, la economía de defensa se visualiza como una conducta de preparación y posterior conducción de un conflicto o de una guerra, y que representa problemas económicos importantes que necesariamente deben tener el máximo de análisis, debido a que entre mayor éxito se obtenga de dicho análisis, mayor será la contribución a la acción eficiente del Estado para afrontar esta situación.

Otros conceptos

Para dar contexto sobre algunos de los conceptos que se han adherido en el desarrollo de los temas que tienen estrecha relación con la economía de defensa al paso del tiempo y desde la aparición de esta ciencia en particular y todo lo que

representa su estudio se hace necesario relacionar algunos conceptos sobre los cuales se orienta la importancia y destinación de recursos sobre los cuales se cierne el estudio, relación y persistencia en la acumulación de experiencias que han robustecido esta especialidad de la economía, dentro de los cuales se tienen los siguientes.

Hegemonía

Según el Diccionario de la Real Academia Española (RAE, 2020c), es la "Supremacía que un Estado ejerce sobre otros", lo cual implica trasladarse a recordar que la supremacía es y será siempre un acto deliberado de parte de naciones que han logrado establecer una brecha y a su vez una ventaja económica sobre muchos de los demás países del mundo. Pero esta ventaja requiere de sostenimiento y de una visión a futuro manifestada bajo el amparo de la defensa de muchos más intereses que se extraen desde la misma economía.

Olier (2017) establece que existe una relación directa entre el poder y la economía, que se manifiesta en una capacidad obtenida a través de la combinación de algunos factores (territorio, población, fortaleza productiva y fuerza militar), conducidos a su vez para robustecer un aparato económico que induzca a la dependencia y alianza entre Estados. Así las cosas, este autor, bajo el estudio de varios de los más avezados e históricos formuladores de la estrategia como Clausewitz, Sun Tzu y Montgomery, relaciona la economía de defensa con la guerra económica y observa que "todo es legítimo siempre que se posea la fuerza necesaria para llevarlo a cabo, ya sea con métodos militares, políticos o económicos y que además corresponde a:

Un pensamiento muy en boga también en nuestros días, según el cual las leyes existentes dejan de tener validez en el momento en que un grupo político o económico logra la fuerza necesaria para imponer su voluntad, sin necesidad de recurrir a los procedimientos diplomáticos o democráticos establecidos. (p. 28)

Por lo anterior, se puede determinar que la hegemonía corresponde a la voluntad de algunas pocas naciones, que bajo el amparo de sus propias políticas e intereses, principalmente los económicos, delimitan el rumbo del contexto de la globalización y del orden mundial bajo el empleo de influencias puestas sobre múltiples frentes (como el petróleo y las materias primas estratégicas), que generan tensiones políticas, que requieren de un respaldo militar que permita obtener el mayor poder de injerencia en el mundo.

Economía de defensa defensiva y a la ofensiva

Con relación a estos términos, por un lado, se encuentran los países que propenden por mantener la hegemonía mundial, y que además en torno a esta política, estos consideran que existen peligros que amenazan los intereses que se encuentran establecidos en dichas políticas. De otro lado, se encuentra la posición de otros Estados que interpretan que no están cerca de establecer cierta hegemonía en el contexto internacional, pero que por el contrario su economía podrá llegar a ser importante de manera competitiva, consideran que es mucho más importante optar por generar medios de entendimiento comercial desde la cooperación. Sin embargo, tanto unos como otros, son afectados por las amenazas transnacionales de diverso tipo, promovidas a través del terrorismo o la economía ilegal, entre muchas otras, que se suman a las diversas preocupaciones de los gobernantes que orientan el uso estimado de recursos para atender estas intimidaciones y que también se suman a los factores del estudio de la economía de defensa.

Just (2012) expresa una visión que amplía las razones que diferencian la economía de defensa aplicada de manera defensiva e igualmente ofensiva por parte de los Estados en el mundo, manifestando que

Actualmente, las razones para apostar por una política defensiva u ofensiva están en el modelo de desarrollo económico que se tiene para el propio país y para el mundo en general [...] los países emergentes y en desarrollo, en antaño, precisaron de la guerra para alcanzar su independencia y soberanía de los viejos imperios coloniales, ahora necesitan de la paz para desarrollarse. Por el contrario, los países occidentales, siguen aspirando a la hegemonía para perpetuar un modelo de desarrollo que garantice el control de los recursos del planeta. (p.1)

Esta introducción permite acercarse a la concepción de que de la postura de los Estados depende directamente la inversión que cada uno esté dispuesta a demandar en relación con sus propios objetivos, pero esto también tiene dos maneras de orientarse. Según Neira y Martínez (2008), la primera que tiene relación con los factores que determinan la influencia interna sobre el gasto en defensa: “un mayor nivel de renta doméstica eleva la percepción de riesgo de posibles ataques enemigos, destinándose más recursos a la disuasión militar frente a potenciales agresores” (p. 129), lo cual induce necesariamente a un gasto en defensa sobre la economía. Pero además persisten y se advierten de algunos factores de tipo político y burocrático, que conducen a la segunda manera de orientar los gastos de inversión de la defensa que se establece sobre la economía ofensiva. Esta está relacionada directamente con el régimen político

que prevalezca sobre un Estado. Así, los autores también advierten sobre la existencia de influencias de orden externo, definidas como

Los enfoques de carrera de armamentos y de alianzas militares también se han considerado en el contexto de modelos de sección cruzada, en los que el gasto militar de un país puede ser especialmente sensible a la inversión en defensa de los países de su entorno ya sean aliados o rivales y de las grandes superpotencias. (p. 130)

Teniendo en cuenta lo anterior, se concreta que la economía de defensa ofensiva se refiere a la inversión puesta de manifiesto sobre la manera como las potencias económicas suman a sus intenciones un poder militar que permita aumentar las distancias entre hegemonías económicas como medio de discusión.

La guerra económica

La evolución de la guerra también ha distinguido diversas confrontaciones de tipo social y de naturaleza económica provenientes del afán de la supervivencia y de ahí se establecen actuaciones que han originado acciones que conducen a establecer la supremacía entre razas y culturas. Es adecuado recordar las expresiones más significativas que han dado lugar a los sistemas económicos a partir de las ideas que desembocaron en épocas en las que se dio lugar a diferentes prácticas de comportamiento económico como la esclavitud, el feudalismo y el mercantilismo, que sufrieron transformaciones a causa de la integración de nuevas ideas que fueron dando lugar a avances sobre planteamientos e ideas acogidas en el mundo contemporáneo. Entre las más importantes están el capitalismo, el comunismo y los sistemas de economía mixta.

Con miras a permitir un entendimiento práctico de este concepto, se toma como referencia a Páez (s.f.), quien indica que

La guerra económica es la confrontación o amenaza de confrontación entre países a través de medios económicos. Este tipo de enfrentamiento es una alternativa a los conflictos armados. Sin embargo, la efectividad de esta es condicionada por la capacidad del país adversario de adaptarse a las restricciones impuestas. (s.p.)

En la actualidad, este tipo de prácticas ejercidas desde las potencias, según Harbulot (2013), requiere trasladarse de lo implícito a lo explícito, y exige de un arduo análisis asumiendo la naturaleza universal de los posibles Estados beligerantes de disimular la naturaleza de sus enfrentamientos no militares. Esto

ha conducido a que no solo las guerras y los conflictos sean la primera alternativa de los Estados, sino que estos intentan imponerse bajo el amparo de ser considerados potencia. Para el mismo Harbulot (2013), es obvio que estos mecanismos o tipos de guerra se manifiestan a través de que una superpotencia que busca dominar cuantos más países aliados le sea posible, con intenciones económicas y culturales, y en busca del mejor posicionamiento en términos de valores, regulaciones y arbitrajes de la economía de mercado. Esta estrategia, centrada en intentar asumir cierto monopolio desde la cúspide, implica un nuevo método de desciframiento de los enfrentamientos entre Estados desde el ámbito económico (pp. 100-101).

Así las cosas, el país que propone una guerra económica pretende doblegar a otro Estado y llevarlo a establecer un cambio en sus políticas por otras contrarias a los intereses nacionales del país agresor, a partir de la imposición de una guerra económica.

Conclusión y definición de economía de defensa

¿Qué es economía de defensa? Para precisar la importancia y el objeto que corresponde a esta rama de la economía, se recurre a la definición de Viñas (1984):

La economía de defensa es una rama especializada del conocimiento económico, aplicado este a una actividad estatal concreta y que utiliza planteamientos interdisciplinarios. El ámbito amplio de sus preocupaciones puede resumirse como sigue: 1) el estudio de los efectos económicos de los gastos de defensa. 2) El análisis de las relaciones entre el sector de defensa y el sector civil del sistema económico. 3) La administración de los recursos destinados a cubrir la necesidad colectiva que la defensa plantea. 4) La distribución de recursos entre los componentes de las Fuerzas Armadas. 5) La gestión económica en tiempos de emergencia o, incluso, de guerra, en lo que se comprende también la preparación ante dichas eventualidades. (p. 25)

Entonces, esta ciencia se define como el desempeño de los recursos destinados a financiar un *bien público*³ que constituye la defensa de un Estado

³ Un bien público es aquel cuyo consumo es indivisible y que puede ser compartido por todos los miembros de una comunidad sin exclusión. Usualmente su gestión está a cargo del Estado. Fuente: *Economía*.

(defensa nacional), y que, a partir de la trascendencia que esta representa, no es más que una garantía como factor de protección que afecta el crecimiento económico que pretende alcanzar un Estado, bajo el trabajo de un sistema político articulado mediante un sistema económico, sobre la estructura productiva de una nación. Es así como cada Estado, de manera particular, asume esta inversión, de frente a la diversidad de variables (amenazas) que se presentan, intentando relacionar la eficiencia en la provisión de la seguridad para toda la sociedad y su sistema de defensa (aparato militar).

Referencias

- Anónimo. (s.f.). *La evolución económica (1918-1939): la Gran Depresión*. <https://personal.us.es/jponce/uploads/lecturas%20Historia%20del%20Mundo%20Contempor%20a1neo/Crisis%20entreguerras.pdf>
- Cabrera, A. A. (2013). Historia económica mundial 1870-1950. *Economía Informa*, 382, 99-115. [https://doi.org/10.1016/S0185-0849\(13\)71337-9](https://doi.org/10.1016/S0185-0849(13)71337-9)
- Chang, H.-J. (2015). *Economía para el 99 % de la población*. Penguin Random House. https://0201.nccdn.net/4_2/000/000/038/2d3/Economia-para-el-99-de-la-poblacion---HaJoon-Chang.pdf
- Delgado, R. V. (2014). Economía, defensa y guerra. *eXtoikos*, (14), 41-44. <https://www.uma.es/foroparalapazenelmediterraneo/wp-content/uploads/2014/10/Economia-defensa-y-guerra-n%C3%82%C2%BA-14-Extoikos.pdf>
- Fernández, E. M. (2009). La guerra de los Cien Años: primer conflicto global en el espacio europeo. *Clio & Crimen*, (6), 15-35. https://www.researchgate.net/publication/277270827_La_Guerra_de_los_Cien_Anos_primer_conflicto_global_en_el_espacio_europeo
- Flores, V. G. (2015). Economías de guerra: algunas ideas sobre la importancia de la Primera Guerra Mundial desde el punto de vista económico. *Economía Informa*, 392(C), 27-46. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185084915000195>
- Harbulot, C. (2013). Estudio de la guerra económica y de las problemáticas relacionadas. *Cuadernos de estrategia*, (162), 67-102. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4275964>
- Hernández, J. V. (2007). Sistema político y gestión política. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 6(1), 9-19.
- Mankiw, G., & Taylor, M. (2017). *Economía*. (E. Rabasco, Trad.). Paraninfo. file:///C:/Users/sergi/Downloads/Principios_de_Economia_Septima_edicion.pdf
- Marín, J. M., & Rubio, G. (2011). *Economía financiera*. Antonio Bosch. http://www.antonibosch.com/system/downloads/405/original/Capitulo_1.pdf?1320748964
- Neira, M. Á., & Martínez Gonzáles, A. (2008). Los determinantes del gasto en defensa en la literatura académica de los últimos cincuenta años: una revisión de las principales aportaciones y modelos. *Hacienda Pública Española*, (187), 109-139. file:///C:/Users/sergi/Downloads/Los_determinantes_del_gasto_en_defensa_en_la_liter.pdf
- Olier, E. (2017). Guerra económica: la estrategia comercial de Estados Unidos en el contexto internacional. *Cuadernos de Estrategia*, (187), 21-54. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6216635>
- Olivares, E. M. (2014). *Sistemas económicos y modelos de economía moderna*. Universidad Autónoma de Colombia. http://www.fuac.edu.co/recursos_web/documentos/publicaciones/descargalibros/TOMO3SISTEMASECOWP.pdf

- Páez, G. (s.f.). *Econopedia*. Recuperado el 15 de marzo de 2020, de <https://economipedia.com/definiciones/guerra-economica.html>
- Ramos, D. Q. (2011). Las causas de la Primera Guerra Mundial. *Revista de Claseshistoria*, 192), 2-15.
- Real Academia Española & Asociación de Academias de la Lengua Española. (2020a). *Diccionario de la lengua española* (23.ª ed.). Recuperado el 27 de febrero de 2020, de <https://dle.rae.es/macroeconom%C3%ADa>
- Real Academia Española & Asociación de Academias de la Lengua Española. (2020b). *Diccionario de la lengua española* (23.ª ed.). Recuperado el 27 de febrero de 2020, de <https://dle.rae.es/microeconom%C3%ADa?m=form>
- Real Academia Española & Asociación de Academias de la Lengua Española. (2020c). *Diccionario de la lengua española* (23.ª ed.). Recuperado el 12 de marzo de 2020, de <https://dle.rae.es/hegemon%C3%ADa>
- Saint Just. (2012, marzo). Gastos militares defensivos y gastos militares ofensivos. *Crítica política sobre noticias de actualidad en el mundo*. JC.com. http://www.javiercolomo.com/index_archivos/Saint_Just/SJ2005.htm
- Salzmann, J. J. (1943). *Economía de guerra* [Tesis de doctorado]. Universidad de Buenos Aires. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-0275_SalzmannJJ.pdf
- Scocozza, C. (2015). La Primera Guerra Mundial: un conflicto que llega desde el Este. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 42, 161-176. <https://doi.org/10.15446/achsc.v42n2.53333>
- Smith, A. B. (1994). Libro V. De los ingresos del soberano o del Estado. En C. R. Braun (Trad.), *La riqueza de las naciones* (pp. 665-678). Lianza.
- Stuardo, J. V. (2010). El aspecto económico de la Primera Guerra Mundial. *Revista de Marina*, 127(918), 463-475. <https://revistamarina.cl/revistas/2010/5/vidal.pdf>
- Viñas, Á. (1984). Economía de la defensa y defensa económica: una propuesta reconceptualizadora. *Revista de Estudios Políticos*, (37), 25-47. https://www.researchgate.net/publication/277228600_Economia_de_la_Defensa_y_Defensa_Economica_Una_propuesta_reconceptualizadora

Capítulo 2

Cómo toman los Estados las decisiones de asignación de presupuesto para defensa y seguridad*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602069.02>

Sergio Barrios Torres

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: El capítulo presenta las decisiones que afrontan los Gobiernos en relación con la asignación de presupuesto para defensa y seguridad, dada su responsabilidad de enfrentar las amenazas a los Estados, las democracias, sus riquezas e intereses. Dicho esto, busca ilustrar de la manera más fiel posible el proceso de fijar un monto determinado, así como responder a la pregunta por los límites presupuestales para dicha asignación..

Palabras clave: asignación; decisiones; defensa; presupuesto; seguridad.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación "El presupuesto de la defensa, conceptos generales de economía de defensa", del grupo de investigación Masa Crítica, de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Sergio Barrios Torres

Coronel (R) del Ejército Nacional de Colombia. Magíster en Logística Integral, Universidad Militar Nueva Granada. Especialista en Seguridad y Defensa Nacionales y en Comando y Estado Mayor, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Profesional en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova". Docente e investigador, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7207-4605> - Contacto: sergio.barrios@esdeg.edu.co

Citación APA: Barrios Torres, S. (2022). Cómo toman los Estados las decisiones de asignación de presupuesto para defensa y seguridad. En S. Barrios Torres (Ed), *Economía de defensa: conceptos generales, asignación de presupuesto y recontextualización. Reflexiones en el caso de su aplicación en Colombia* (pp. 37-65). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602069.02>

ECONOMÍA DE DEFENSA: CONCEPTOS GENERALES, ASIGNACIÓN DE PRESUPUESTO Y RECONTEXTUALIZACIÓN

REFLEXIONES EN EL CASO DE SU APLICACIÓN EN COLOMBIA

ISBN impreso: 978-628-7602-05-2

ISBN digital: 978-628-7602-06-9

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602069>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

Como se mencionó en el capítulo anterior, el estudio de la economía de defensa surgió desde el desarrollo de las dos guerras mundiales, en las que se observó la importancia de materializar los intereses de las naciones a través de una estrategia política diseñada para obtener todo tipo de equipos, pertrechos y armamentos en pro de mantener dichos intereses. Sin embargo, tales actividades se han desarrollado desde siempre, y han evolucionado hasta el punto de evidenciar que la guerra transforma la economía, así como la economía transforma a la guerra. De ahí la importancia residual acumulada mediante la experiencia, y la estrecha relación surgida entre la guerra, la defensa y la economía.

Lo anterior ha dado origen a diversas inquietudes sobre cuál es la mejor manera de afrontar y asignar presupuesto y observar el mejor panorama que articule la economía como medio para adquirir defensa. Ante lo anterior, se propone resolver los siguientes interrogantes: ¿qué tanto pueden destinar los Estados en gastos de defensa? y ¿cómo se apoyan las decisiones de gasto en defensa por parte de estos?

Así, el objetivo es fundamentar un acercamiento a la gestión y asignación de recursos financieros de los países, teniendo en cuenta variables y criterios estudiados desde esta especialidad de la economía, que determinan la facilidad o dificultad de dicha asignación, dependiendo de su aparato militar y de la relación directa con su sistema económico.

La relación entre economía y defensa

Según el Banco Mundial (2019), la mayoría de las economías del mundo están categorizadas como *economías de bajos ingresos*, *economías de ingreso medio bajo* y *economías de ingresos medios altos*, mientras que son pocos los países que se encuentran clasificados en la categoría de *economías de altos ingresos*. Esta clasificación refleja de forma clara la relación entre economía y política.

Es posible afirmar que algunas sociedades clasificadas como de altos ingresos lo que han logrado es una mejor labor en cuanto al estudio y manejo de las necesidades de su sociedad, avanzar en su desarrollo y proponer la mejor y más adecuada utilización de sus recursos, para producir bienes y servicios que aporten al beneficio colectivo y distribuirlos de la mejor manera. Sin duda, algo que ha preocupado con mayor impacto es la eficiencia en la distribución de recursos, promover la producción, lograr el máximo bienestar y mantener la defensa y también la seguridad.

Bajo estas preocupaciones, los gobernantes han intentado mantener el equilibrio en el manejo de las políticas económicas, y es así como autores como Samuelson y Nordhaus (2010), en apoyo a esta intención, sugieren aplicar teorías que expongan estas decisiones de Estado, bajo conceptos que definen la asignación del presupuesto, y sobre lo cual se apoyan en la definición de lo que representa la frontera de posibilidades de la producción, pues a través de esta se expone como premisa que ninguna sociedad representada en un Gobierno puede contar con cantidades ilimitadas de recursos y, de igual manera, obtener absolutamente todos los bienes y servicios que satisfagan las necesidades de su comunidad (p. 10). Lo anterior explica que a pesar de que existan naciones poderosamente económicas, ninguna economía está en capacidad de cubrir absolutamente todos los requerimientos que le exige su conglomerado de conacionales, dado que los lucros producto de la inversión productiva nunca serán suficientes, debido a que las necesidades se vuelven ilimitadas.

El simple comportamiento del ser humano, por naturaleza acata su instinto promovido por un consumo que le represente mayor comodidad, y en mayor proporción las sociedades y culturas, que, guiadas por sus propias políticas, observan como surgen peligros que amenazan su condición social y estatus económico, especialmente cuando han logrado implantar cierta condición de superioridad ante otros Estados de menor amplitud, y desarrollo económico. A partir de este antecedente originado por la evolución de las sociedades, han

surgido los sistemas de defensa de las naciones, los cuales se han ajustado según la transformación, acumulación y crecimiento de mayor cantidad de amenazas creadas para atacar a los sistemas económicos y políticos de los países en todo el mundo, y para lo cual se exige proporcionar defensa, pero también seguridad.

Ahora bien, ¿existe acaso algún Estado que no requiera defensa ni tenga la necesidad de proporcionar seguridad? Según la publicación *La Nueva España* (2015), solo existen diez países o zonas en el mundo que no cuentan con un aparato militar (ejército o fuerzas militares) y que lo que pretenden es estar apartados de los conflictos y las guerras. Sin embargo, en casos como el de Panamá, Costa Rica o Haití, estos países cuentan con una entidad de Policía que cubre los asuntos de *seguridad social*, cobijando las necesidades que demanden los ciudadanos que actúen al margen de la Ley. Ahora bien, ante posibles ataques o perturbación de la soberanía se tiene que están bajo el amparo de un *free rider*.¹ En este punto, y para proporcionar mayor entendimiento sobre lo anterior, se recurre al estudio de Medina (2001), en que se distinguen y diferencian la defensa de la seguridad:

Seguridad y defensa nacional son conceptos distintos; ciertamente, la seguridad es un fin en el que se minimizan las amenazas, en tanto que la defensa es el conjunto de las acciones para alcanzar el fin. La seguridad nacional tiene que ver con la normalidad política, económica y social dentro del orden constitucional, mientras que la defensa nacional tiene que ver con los recursos económicos y humanos del país, y con las políticas necesarias para garantizar su seguridad en términos de soberanía, independencia, integridad y mantenimiento del orden constitucional. (p. 400)

A la anterior distinción, es significativo precisar que la defensa y, en consecuencia, la seguridad ha sido catalogadas como un bien público² a cargo de los Estados, motivo por el cual este factor no puede llegar a sustraerse de los deberes de los gobernantes.

Las necesidades ilimitadas, sobre recursos limitados, han ocasionado transformaciones en la defensa y la seguridad y, con ello, su concepto en

¹ *Free rider* o polizón es un individuo que recibe un beneficio por usar un bien o servicio, pero evita pagar por él. Fuente: <https://economipedia.com/definiciones/polizon-free-rider.html>.

² Un bien público es aquel cuyo consumo es indivisible y que puede ser compartido por todos los miembros de una comunidad sin exclusión. Usualmente su gestión está a cargo del Estado. En otras palabras, un bien público es, en general, accesible para cualquier persona sin mayor restricción (Economipedia, s.f.).

varios periodos de tiempo enmarcados especialmente a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, lo requirió de una reconstrucción económica de las naciones intervinientes comprometidas y que resultaron seriamente afectadas. Por lo tanto, allí surgieron alianzas económicas, políticas y estratégicas, lideradas por parte de los Estados Unidos, y su pretensión de establecer un nuevo orden mundial, basado en su abrumadora ventaja económica, surgida y ampliada desde su estructura productiva, lo cual promovió la reparación de varias economías y configuró parte de un gran sistema internacional, bajo el amparo del denominado Plan Marshall, tal como lo ilustra Zappino (2019):

El Plan Marshall fue el elemento clave en esta reconfiguración. A cambio de la reconstrucción europea, con eje en una Alemania económicamente fuerte, y más tarde con el desarrollo japonés, Estados Unidos pudo establecer un sistema de alianzas con los países imperialistas que se estructuró, y al calor de la Guerra Fría, en la OTAN, sobre la cual descansaba su hegemonía. Todos estos elementos permitieron el orden de dominio norteamericano y el llamado "boom" de posguerra. (p. 3)

Este vínculo se consideró la estructura de base que se oponía al surgimiento de una política expansionista del sistema comunista, promovida desde la Unión Soviética, que a su vez corresponde con la creación del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), posterior COMECON. Arnone (2019) lo describe como

El plan establecido por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) para dar respuesta a las estrategias económicas de Estados Unidos en Europa. Con sede en Moscú, tuvo como integrantes a la URSS, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania, la República Democrática Alemana, Mongolia, Cuba, Vietnam y Yugoslavia [...] El peso de la URSS dentro del CAME fue aún mayor que el de Estados Unidos dentro de las organizaciones del bloque occidental, pues mientras Estados Unidos se integraba como claro líder de un despegue económico del que participaban potencias que no hacía mucho habían sido grandes imperios, la Unión Soviética reestructuró la economía de potencias muy menores en el mapa mundial. (p. 35)

A partir de las actuaciones de parte de estos dos Estados, se inicia la apertura de lo que vino a representar el análisis de la economía puesta sobre la importancia de la eficacia de estas políticas internacionales, y es así como surgen entonces posturas motivadas y promovidas desde las relaciones bilaterales, alimentando las múltiples funciones de los Estados comprometidos en estas alianzas, intentando aumentar estratégicamente su situación económica y de

cómo esta produce efectos directos sobre la defensa de los intereses cimentados a partir de estas políticas de orden expansionista desde las ideas políticas y económicas, intentando cerrar las brechas de las debilidades mediante la generación de aparatos militares robustos que respaldarán los sistemas económicos que mantienen la supremacía geopolítica.

En consecuencia, todos los objetivos previstos a partir de estas políticas económicas se entendieron como posibles y ambiciosos, pero solo viables a través de la implementación de estrategias de acción lógica que mantuvieran los sistemas de producción en constante lucro, y sobre los cuales se gestaron más y mayores amenazas, lo que desencadenó en una constante preocupación sobre obtener el máximo de defensa para mantener las economías a salvo de cualquier interferencia que pudiera desestabilizar el orden mundial, y evitar así, desde esta intención dar lugar a una mala interpretación, de la relación entre economía y defensa, así como de su reciprocidad, pues el desarrollo de una es dependiente del desarrollo y puesta en marcha de la otra, proporcionando beneficios mutuos.

Canalejo (1996) afirma que la relación de la economía de un Estado y la defensa se resumen en las decisiones para fijar el presupuesto o la inversión en defensa, para lo cual esta situación en particular debe ser observada teniendo en cuenta que

La contribución común a través de la correspondencia existente entre ambas funciones públicas (defensa y desarrollo) fruto de una política general que las une y relaciona, se establece mediante la coordinación de esfuerzos recíprocos. Y al ser, gran parte de ellos, tendientes a conseguir los objetivos de la defensa nacional con el menor coste y perjuicio posible, la elección de alternativas pasa a ser el principal problema, requiriendo cuidadosos tratamientos de análisis económico y político, previos a cualquier toma de decisión gubernamental. (p. 62)

De esta manera se argumenta que la economía proporciona el apoyo necesario para tomar decisiones que el Estado requiere en cuanto a su proyección y desarrollo, intentando suplir la mayor cantidad de necesidades de su sociedad, afectada por amenazas que requieren de medidas de control y disuasión para proporcionar un bien público, como la defensa y la seguridad, y que cause la estabilidad deseada. Desde el estudio del comportamiento de la economía en situaciones de guerra o sobreviniente por los dos conflictos más representativos que la ha soportado humanidad (las dos guerras mundiales), motivaron el

desarrollo de la economía de defensa, desde la óptica de la asignación de recursos, pero obedeciendo, además, a no ser un obstáculo para el desarrollo de los Estados y que a su vez permita eficiencia y efectividad al menor costo posible. Es importante recalcar que la defensa y la seguridad dependen de la grandeza de un país, es decir: que entre más intereses y desarrollo económico se ostente, mayor será la dimensión de seguridad y defensa requerida.

Decisiones orientadas al presupuesto de defensa

Poco a poco, la defensa nacional ha logrado posicionarse dentro de los temas más redundantes de la economía de alto nivel, y representa temas de alta importancia que han ameritado todo tipo de postulados en tema de hacienda pública en el mundo entero, convirtiéndose en uno de los más importantes aspectos para tener en cuenta dentro del cumulo de funciones de un Estado.

Retomando el relato cronológico del primer capítulo de este escrito, y el recorrido evolutivo de la economía de defensa, entre las décadas de los cincuenta y los noventa, periodo del desarrollo de la denominada Guerra Fría, se generaron circunstancias permanentes vistas desde ángulos opuestos. Por un lado, la intención de países que propenden por mantener la hegemonía mundial a través de la economía, y que, en torno a esa estrategia política, llegaron a considerar que existían peligros que amenazaban los intereses de dichas naciones y sus aliados, y fueron incorporando al manejo político la manera de reducir las amenazas desde la estrategia política. Por el otro, se encontró la posición de otros Estados que interpretaron que no estaban cerca de establecer cierta hegemonía en el contexto internacional, pero que, por el contrario, su economía podrá llegar a ser importante de manera competitiva, y así consideraron que era mucho más importante optar por generar medios de entendimiento comercial desde la cooperación. Sin embargo, tanto unos como otros, fueron y continúan siendo afectados por amenazas transnacionales de diverso tipo, que serán comentadas en el tercer capítulo y que hacen parte de las diversas preocupaciones de los gobernantes que orientan el uso estimado de recursos para atender estas intimidaciones y que hoy día suman a los factores de estudio de la economía de defensa.

Teniendo en cuenta lo anterior, Just (2012) esboza y plantea mayores argumentos sobre lo anterior, ampliando las razones sobre las cuales se basa la

importancia sobre la economía de defensa y la relación con el presupuesto manifestando que

Actualmente, las razones para apostar por una política defensiva u ofensiva están en el modelo de desarrollo económico que se tiene para el propio país y para el mundo en general...Los países emergentes y en desarrollo, en antaño, precisaron de la guerra para alcanzar su independencia y soberanía de los viejos imperios coloniales, ahora necesitan de la paz para desarrollarse. Por el contrario, los países occidentales, siguen aspirando a la hegemonía para perpetuar un modelo de desarrollo que garantice el control de los recursos del planeta. (p. 1)

Esta inmersión permite un acercamiento más profundo hacia la postura de los Estados en relación con la inversión en defensa, y depende directamente de lo que cada gobernante en representación de los intereses de la Nación, estén dispuestos a demandar en relación con sus propios objetivos. Sobre esto, se tienen dos maneras de orientarse, según Neira y Martínez (2008): la primera está relacionada con los factores que determinan la influencia interna sobre el gasto en defensa: "un mayor nivel de renta doméstica eleva la percepción de riesgo de posibles ataques enemigos, destinándose más recursos a la disuasión militar frente a potenciales agresores" (p. 129). Esto determinaría o induciría necesariamente a un gasto en defensa sobre la economía con una postura defensiva. Así, los mismos autores advierten sobre algunos factores de tipo político ideológico expansivo y fijan su segunda manera de orientar los gastos de inversión de la defensa sobre una economía de defensa ofensiva, relacionada con el régimen político que prevalezca sobre un Estado.

Neira y Martínez (2018) explican también la existencia de influencias de orden externo definidas como:

Los enfoques de carrera de armamentos y de alianzas militares también se han considerado en el contexto de modelos de sección cruzada, en los que el gasto militar de un país puede ser especialmente sensible a la inversión en defensa de los países de su entorno ya sean aliados o rivales y de las grandes superpotencias. (p. 130)

Teniendo en cuenta lo anterior, se concreta que la economía de defensa ofensiva se refiere a la inversión puesta de manifiesto sobre la manera como las potencias económicas suman a sus intenciones un poder militar que permita aumentar las distancias entre hegemonías económicas como medio de respuesta real efectivo y listo para cualquier tipo de confrontación, en las cuales se

pueden incluir a sus aliados estratégicos. Y la economía de defensa defensiva pretende entre otros factores, soportar la mayor cantidad de amenazas de manera disuasiva pero también efectiva contrarrestando los factores de inestabilidad de la seguridad, y por ende que su economía o sistema económico no se vean gravemente afectados en su producción y desarrollo.

Sumando a las intenciones de este escrito, y dando lugar a perfilar aún más el entendimiento sobre cómo se toman las decisiones para la asignación de recursos destinados a la defensa y por ende a la seguridad, se recurre a adherir los conceptos de política económica y economía política, ya relacionados en el anterior capítulo, pero esta vez con la intención de dimensionarlos y ubicarlos bajo el propósito de concebir su interrelación, obedeciendo a establecer la política empleada por los Estados para asumir una adopción de protección orientada a salvaguardar los intereses nacionales, y establecer el motivo por el cual se obliga a la asignación de presupuesto en defensa.

La política económica es definida por Navarrete Vela (2012) como

El conjunto de instrumentos, procedimientos y medidas que se aplican en un sistema político para controlar el crecimiento económico. Cada país establece determinadas políticas para lograr sus metas, sus objetivos y sus planes estratégicos, para ello requiere de un plan económico para posicionarse en el mercado internacional. [...] El objetivo primario es el control de la economía, y el Gobierno central actúa con base en el análisis de las variables. (p. 10)

Asimismo, la *economía política*, según Laguna et al. (2015),

Centra su estudio justamente en el proceso económico de la sociedad, o sea en la forma en que los seres humanos organizan la producción, distribución, intercambio y consumo de bienes. Es decir, que estudia las relaciones sociales que los hombres establecen entre sí para producir la diversidad de bienes requeridos para satisfacer sus necesidades. En definitiva, lo que busca la economía política es comprender cómo surgen, se desarrollan, consolidan y desaparecen distintas formas de organizar la producción (las relaciones sociales) a lo largo de la historia. (pp. 15-16)

Así las cosas, basado en los anteriores conceptos, se observa cómo la economía de defensa se sacude permanentemente dentro de la incertidumbre del devenir actual de la política, en la que las relaciones de fuerza y la permanencia y transformación de amenazas y elementos de riesgo afectan constantemente la defensa y, en consecuencia, la seguridad. Por lo tanto, los gobiernos de los Estados constantemente se debaten en providencias de cómo y con que adoptar

los criterios de selección de sus intenciones de defensa, y por tal motivo surgen modelos y políticas que aportan a obtener una situación de "disuasión" como medida casi siempre opcional ante la complejidad que demandan los argumentos tomados ante recursos insuficientes limitados y las necesidades de defensa costosa y requerida.

Respecto al concepto de *disuasión*, Rajmil (2015, citando a Thomas Schelling) lo define como

Aquella estrategia militar basada en la emisión de una amenaza que intenta contener a un adversario de iniciar algo. En otras palabras, la disuasión pretende evitar que un adversario ejecute una acción. En el contexto de las Relaciones Internacionales, una amenaza normalmente es percibida como un acto que incluye una dimensión militar e implica la capacidad de proyectar un poder militar ante cualquier otro actor o adversario. (p. 3)

Pero la importancia de la disuasión en la economía de defensa se resalta en una capacidad adquirida a través de medios o recursos de capital que cada Estado esté dispuesto a otorgar a este aspecto. Por tanto, se debe entender que esta se asume como la necesidad de obtener una capacidad mínima a través de la creación, y mantenimiento permanente de un aparato militar, y bajo esa pretensión siempre se incluyan mínimos postulados en cuanto a: que se necesita, cuanto es considerado suficiente tener como medios de defensa, y tener claro la voluntad política de constituirla y emplearla. De ahí el surgimiento de ponderables que busquen la mayor efectividad, producto de dicha inversión, y que se analice además la relación de carácter social y económico que no obstaculice el desarrollo de la Nación, pero que si contrarreste las vulnerabilidades surgidas de las amenazas e ineficiencias de la seguridad.

No es difícil entonces advertir que los fines por establecer por parte de los Gobiernos con relación a las políticas de defensa deben contribuir inexorablemente al sostenimiento de una mayor cantidad de momentos prolongados de paz y estabilidad nacional, así como a la protección a la sociedad ante cualquier evento que perturbe la tranquilidad, el bienestar y el desarrollo del Estado.

Otros conceptos asociados al gasto en defensa

Para implementar mayor cantidad de conceptos relacionados al tema al presente escrito, se tiene que el *gasto en defensa* se interpreta como recursos destinados a ser empleados en actividades de tipo militar de parte de una institución castrense legalmente constituida, sobre la cual se alimenta el sostenimiento y aumento de una capacidad y acciones propias de este tipo de organizaciones, y relacionadas con el manejo de personal, su entrenamiento, su equipamiento y en general todo lo que de su propósito se genere, para accionar el desempeño en defensa y en seguridad para la cual se crean las Fuerzas Armadas de un Estado, las cuales a su vez mantienen un objetivo permanente de disuasión y preparación, ante cualquier contingencia demandada desde cualquier tipo de agresión interna o extranjera que involucre la soberanía, integridad e interés nacional. Sumado a lo anterior se incluye el factor de seguridad, que igualmente podrá estar sometido e interpretado, como una actividad exclusiva en atención a afrontar y sobreponerse ante amenazas de tipo social que afecta la estabilidad económica y la sociedad misma, para lo cual se requiere de un sistema policial adherido a un sistema judicial, que se encargue de corregir, constreñir y sancionar al infractor de las normas y leyes, manteniendo a los ciudadanos y extranjeros residentes al amparo de evitar fracturar el Estado de derecho.

Sin embargo, como se ha manifestado, estos bienes públicos, es decir la defensa y la seguridad, en la actualidad han sido abordados desde la política y la economía, y tratados como un consumo indivisible, en las aspiraciones y obligaciones de parte de los Gobiernos, por acumular la mayor cantidad de esfuerzos, y que en épocas anteriores resultaban ser orientados de manera dispersa, ante la ausencia del diseño de estrategias que no dieron lugar a visualizar y apropiar la defensa y la seguridad de manera conjunta y dando paso a ser únicamente dada a la responsabilidad de las entidades creadas para tal fin.

Cancelado (2010), al expresar el contexto global en el pasado de la seguridad, manifestó que la inseguridad vista desde el sistema internacional era ocasionada por la confrontación entre gobiernos o países, que originaban conflictos circunscritos a la actuación de estos, por la interdependencia generada entre los actores. No así, lo que se viene afrontando dentro del mismo sistema internacional en el presente siglo, donde la seguridad ya es afectada y condicionada por la adhesión de muchos factores en respuesta al gran número de amenazas que,

de manera indirecta, suman a la inseguridad, como la insurgencia, el terrorismo y las economías ilegales (pp. 94-95).

Hartley y Sandler (1995), en su estudio titulado *Manual de economía de la defensa*, se refieren al gasto de defensa como "la manera en que la demanda del gasto militar indica en que forma un país, asigna sus recursos entre el bien de defensas y otros bienes, con relación a un conjunto de variables explicativas" (pp. 13-36).

Un enfoque que apoya dicha definición es la establecida por Fonfría y Marín (2012, citando a Richardson, 1960 y a Bernauer et al, 2006):

El gasto en defensa se define desde distintos enfoques teóricos y empíricos que han hecho énfasis en diferentes aspectos, en función del período temporal de su análisis. Así, el mencionado enfoque desde una carrera armamentista se concentró en el estudio de los comportamientos de acción reacción entre dos rivales, que actúan como agentes racionales y que poseen un distinto poder a escalas regional o internacional. En este sentido, la cantidad de recursos destinados a la defensa se hacen depender del gasto realizado por el país rival —efecto de reacción—, de la intensidad de las reivindicaciones de uno de los países frente al otro —efecto reivindicación—, y del coste pasado de la asunción de decisiones de gasto en defensa. (p. 18)

Ahora bien, conjugar seguridad y defensa para los Estados desde el punto de vista contable y fiscal, representa un gran problema de análisis en la actualidad, pues es una meta un tanto imposible de delimitar, debido a que finalmente tanto el aparato netamente militar de un Estado, como su aparato paramilitar y policial, crean una capacidad en función de un solo propósito; sostener los objetivos e intereses nacionales. Debido a la transformación y mutación de las amenazas, el punto de discusión viable podría llegar a ser: el establecer, que distingue el gasto en la seguridad y el de la defensa nacional, y que distingue el rol de la función militar, de lo que no lo es. Todo lo anterior, en una actualidad mundial donde se apela al empleo de medios militares y policiales en conjunto, para combatir amenazas que afectan el desarrollo y la economía de los Estados.

Gasto militar

Según la literatura, el término *gasto militar*, conceptualizado por Scheetz (2011) y apoyado en las directrices emitidas desde la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN),

... incluye los gastos directos (base devengada) para el Gobierno nacional, derivados de la provisión del servicio de defensa externa. Al desagregar estos gastos, se incluyen, [...] Todos los gastos de personal, tanto militar como civil, operaciones y mantenimiento, toda adquisición de equipo, investigación y desarrollo militar, programas militares de relaciones públicas, instituciones militares de salud y educación, inteligencia militar, ayuda militar otorgada, y hasta programas cívico-militares donde predomina el aspecto de defensa. (pp. 24-25)

En esta definición no se tiene en cuenta la seguridad, es decir, persiste la intención de proporcionar recursos únicamente destinados a la defensa, bajo los preceptos que define la función de los ejércitos y las fuerzas militares. Aquí es importante observar que los procesos, las políticas y la formulación de la asignación de recursos para la defensa podrían continuar siendo enunciados de manera separada, desligando la defensa de la seguridad.

Complementando lo anterior, y con el propósito de no generar ambigüedad, o confusión en la denominación de estos conceptos empleados por la especialidad de la *economía de defensa*, resulta importante aumentar a través de argumentos explicativos la delimitación entre dichos conceptos. Así las cosas, el gasto militar corresponde, como la indica Brzoska (1993), al reconocimiento y libertad de los países en definir su propio concepto y determinación con relación al recurso destinado para generar su propia capacidad de defensa, teniendo en cuenta que estén de acuerdo con salvaguardar propósitos nacionales, aunque producto de esa libre interpretación se obedezca a cada situación en particular (pp. 67-80).

No obstante, tal como lo identifica Urrutia Iriarte (2004),

... la concepción tradicional de las responsabilidades de las FF. MM. se ha basado en un marco de acción bélica externa de hipótesis de esta, con creciente frecuencia estos cuerpos armados también han sido encargados de actividades tan diversas como son la atención de desastres, las misiones de mantenimiento de paz, las operaciones de asistencia humanitaria de desmiñado, entre otros... Adicionalmente, el acelerado auge de amenazas internas en múltiples naciones del mundo ha resultado en el reiterado empleo de las FF. MM. en un sinnúmero de actividades de seguridad interna, pasando desde la conducción de simples acciones policivas hasta el desarrollo de operaciones militares. (p. 359)

Por lo tanto, el gasto militar aplicado en defensa, pero además en seguridad, acata a la diligencia y sumatoria de esfuerzos desde el Estado para generar la sensación y acción dirigida a resguardar la libertad, los derechos y el bienestar

de los ciudadanos, así como a garantizar la defensa de cada nación en particular y de todo lo que representan las constituciones o normas bajo las cuales se rigen los países.

En el próximo capítulo, se abordará una recontextualización y una redefinición que permitirán observar la relación cada vez más aproximada entre los medios obtenidos para la defensa y aquellos que hoy día son empleados necesariamente en busca de una seguridad efectiva global. A partir de este punto del estudio, y en aras de dar continuidad a la denominación que le atribuye la literatura actual en temas de economía de defensa, se dará empleo a la denominación de *gasto en defensa y seguridad* (GDS).

¿Cómo saber cuánto destinar a defensa y seguridad?

Este tipo de interrogantes redundan en la incertidumbre del estudio de esta especialidad de la economía. La misma economía y sus conceptos básicos y diferentes teorías proporcionan un acercamiento que conduce a establecer razones y argumentos, instaurar el porqué de las decisiones en este tipo de esfuerzos que resultan ser en ocasiones poco tangibles, reprochados por su efectividad, censurados por resultar excesivos u onerosos, pero asimismo exigidos por las sociedades que demandan resultados contundentes, tanto de defensa como de seguridad.

Se ha dado lugar a diversos estudios que pretenden determinar el monto más adecuado en lo que se refiera al GDS, los cuales concluyen que pueden llegar a ser varios los factores imperativos en los que se funda este debate, y los cuales se pueden establecer o agrupar básicamente sobre tres variables, a saber:

- El beneficio social que aporte al cumplimiento de los objetivos comunes y políticos.
- La mayor generación de capacidad de disuasión militar posible y acción real que suministre seguridad (incluye las alianzas).
- Apoyar y provocar un efecto favorable generador de desarrollo económico.

Esta diversidad de aspectos poco heterogéneos, representan un alto grado de conflicto ante la toma de decisiones por parte de los gobiernos. En la literatura cercana al estudio de la *economía de defensa*, se aprecian varios modelos que

recogen factores de decisión sobre los cuales se intenta orientar la asignación de recursos o GDS. A continuación, se intentará establecer una aproximación de algunas de las propuestas y argumentos que apuntan a generar métodos sobre los cuales se recurre a cerrar la brecha existente ante la incertidumbre en la que se apoyan las acciones y respuestas propuestas desde la política y la economía.

En la misma línea, se considera el estudio desarrollado por Neira y Martínez González (2008), quienes recopilaron diferentes postulados y teorías sobre los factores considerados por los Estados para apoyar la relación defensa, presupuesto disuasión e intención (tabla 1).

Tabla 1. Teorías o modelos determinantes que inciden en la asignación de gastos en defensa

TEORÍA O MODELO	AUTOR DEL POSTULADO O TEÓRICO	ASPECTOS BÁSICOS DE LA TEORÍA
Factores e influencias externas del gasto militar: los modelos de carrera de armamentos	Hitch y McKean (1960)	Evolución de las series temporales de gasto militar entre dos naciones potencialmente rivales que mantienen una relación de desconfianza mutua y pugnan por la distribución de poder regional o mundial.
	Boulding (1962)	Juegan los factores económicos en los conflictos, y el hecho de que el origen de estos podría basarse exclusivamente en preferencias, conflictos de orden económico, odios étnicos o nacionales.
	(Kent, 1964; McGuire, 1967)	Acumulación de armamento por parte de los Estados en conflicto, podía seguir un patrón de interacción económica parecido al del oligopolio, de manera que dichos modelos podrían utilizarse para comprender de qué forma se combinan los modelos de disuasión y de carrera de armamentos para generar un mayor o menor riesgo de conflicto bélico.
	Intriligator y Brito (1984)	Tiene en cuenta el comportamiento de los Gobiernos que buscan disuadir el ataque de un país rival o adoptar una posición beligerante.
	Intriligator y Brito (2000)	No extrapolen hacia el futuro las variaciones observadas en el gasto militar de su rival— para alcanzar un equilibrio de Estado estacionario. Sin embargo, este supuesto no es realista. Así, si los agentes se comportan de manera más sofisticada, y basan sus decisiones de inversión militar presentes no solo en la información actual sino también en las predicciones sobre gasto militar futuro de su rival.

TEORÍA O MODELO	AUTOR DEL POSTULADO O TEÓRICO	ASPECTOS BÁSICOS DE LA TEORÍA
Factores internos que repercuten en la elaboración del presupuesto de defensa: los modelos de política organizativa y burocrática del gasto militar en defensa.	(Ostrom, 1977 y 1978; Cusack y Ward, 1981; Kamlet y Mowery, 1987; Bobrow y Hill, 1991)	"Teoría incrementalista" del análisis de toma de decisiones en la organización, según la cual la complejidad del proceso presupuestario conduce al establecimiento de prácticas rutinarias que imponen que las variaciones del gasto entre dos períodos consecutivos tiendan a ser mínimas.
	Wildavsky (1964) presenta una teoría del proceso de decisión presupuestaria	El político automatiza y abrevia el proceso de toma de decisiones basándose en una serie de recursos: 1) la experiencia (el pasado guía el futuro), 2) la simplificación (o eliminación de los aspectos complicados de los problemas en favor de aquéllos más conocidos), y 3) las reglas de decisión incrementales (cada decisión parte de una base previa –o presupuesto– existente). Mediante la adopción de estos recursos, la elaboración del presupuesto se convierte en un "proceso incremental que parte de una base histórica
	Ostrom (1977 y 1978)	Centrándose en el caso de Estados Unidos, este autor caracteriza el proceso de presupuestación del gasto militar norteamericano, como una secuencia de etapas en la que intervienen varias organizaciones burocráticas (agencias del Servicio de Defensa, oficina del presidente, Congreso y Departamento de Defensa) casi independientes entre sí y con intereses diferentes.
	Cusack y Ward (1981)	Comparan la capacidad predictiva del modelo de carrera de armamentos, con un modelo alternativo que contempla los factores políticos y económicos vinculados con el proceso de presupuestación del gasto militar. No obstante, su interpretación de este proceso encaja mejor en la teoría de la Elección Pública y sus consecuencias para la política económica.

Fuente: Neira y Martínez González (2008).

A pesar de que este estudio se desarrolló a mediados de lo que va corrido del presente siglo, muchos de los aspectos considerados por los autores, se pueden considerar vigentes y representan una visión dinámica de ciertos factores determinantes sobre la asignación de recursos para los efectos esperados sobre el GDS (pp. 116-130).

Sin duda, no resulta una tarea fácil, y mucho menos ante la muestra de variables de orden interno como externo, y que influyen en la decisión de asignación de presupuesto sobre el GDS; sin embargo el factor presupuestal disponible, es lo que continúa influyendo con mayor determinación en la toma de las

decisiones de los Gobiernos, situación que ratifica el postulado de Adam Smith según el cual el aparato militar debe estar a la par y ser producto de la grandeza y poder económico que ostente una nación, es decir, que si se quiere mantener esta condición desde lo económico, es la economía misma la que debe sostener la superioridad desde la defensa y la seguridad.

La Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Redsal, 2011a), en algunos de sus informes, muestra algunos modelos y posturas empleadas para la determinación y asignación del presupuesto sobre el GSD por parte de algunos Estados, en especial de la región de América Latina. Sus economías se encuentran catalogadas como “economías en desarrollo”, lo que necesariamente conduce a mencionar que el presupuesto de quienes recurren a estos métodos es escaso y que afrontan graves y grandes problemas de seguridad y debilidades en gobernabilidad y defensa. De ahí que sea frecuente y común recurrir a las alianzas de orden estratégico para acumular esfuerzos y cumplir objetivos que no se pueden lograr por falta de presupuesto. En un ejemplo claro, Redsal (2011b) explica cómo Ecuador aborda la asignación de presupuesto o el GDS de la siguiente manera:

El financiamiento por misión es un proceso que se fundamenta en los programas y proyectos del Comando Conjunto y de cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas, para establecer la cantidad de recursos que requerirán para cumplir sus tareas. Se debe cuantificar el costo por alistamiento, mantenimiento, empleo de medios, materiales y personal, en función de los objetivos derivados de la misión establecida en la Constitución Política de la República [...] El financiamiento por monto consiste en asignar el presupuesto para la defensa a base de una cantidad global de fondos que *a priori* se estima como adecuada, situación que de hecho requerirá reajustes periódicos conforme a la priorización de objetivos establecidos para el periodo financiero. (p.1)

Aquí lo que se presentan son dos variables, asignación por misión y por monto. Sin embargo, no es posible recurrir, sino a una sola opción, es decir un procedimiento basado en un proceso de planificación centrado en una estrategia o metodología reuniendo obligaciones, riesgos y amenazas, por misiones establecidas por el Ministerio de Defensa, basado igualmente en las políticas gubernamentales y la política de defensa nacional fijando un monto. Así, el recurso es fijado sencillamente bajo el parámetro de la asignación presupuestal del año anterior, incrementado porcentualmente con relación al periodo anterior, debido a que el presupuesto general de la Nación igualmente se incrementa en obediencia a un porcentaje mayor de renta (no altamente significativo) o por que se recurre a

empréstitos. De esta manera, se determina una participación porcentual de las Fuerzas Militares sobre el monto asignado para suplir las necesidades priorizadas de cada una de ellas; es decir, finalmente el presupuesto se ajusta a la política, y no es la misión y necesidad de la defensa y la seguridad la que infiere en la asignación.

Ahora, según el Libro de la Defensa Nacional de Chile (2011), la metodología presupuestaria de los recursos destinados en GDS manejan un concepto desde la política económica, formulado desde mantener una postura alineada de la siguiente manera:

El desarrollo político y social, se ha traducido en efectos económicos positivos que significan una mayor proyección del Poder Nacional en sus componentes económicos. Cabe destacar, dentro de ellos, el crecimiento del producto per cápita. [...] El crecimiento del producto genera una mayor disponibilidad de recursos económicos en el país, tanto a nivel privado como público. Para la defensa, esto significa que, manteniéndose constantes las amenazas, paralelamente se debe mantener el mismo nivel de defensa que se obtiene con un nivel de gasto de producción relativamente constante. (p. 4)

Es importante destacar que, a diferencia del ejemplo anterior (situación de asignación en Ecuador), en Chile se concreta la relación entre economía productiva como el resultado de una adecuada aplicación de la economía de defensa como factor esencial y generador de desarrollo. REDSAL, también permite observar como Chile fija con precisión cuales son las entidades sobre las cuales se asigna el presupuesto o GSD, excluyendo algunas entidades que podrían ser consideradas como asociadas a la defensa o la seguridad por sus funciones, en algunos otros Estados. Es decir, nada es considerado susceptible de asignación de presupuesto fijado para la defensa, si no aporta a la defensa y la seguridad de manera casi que exclusiva. Además, ha considerado que, un porcentaje importante de financiamiento en defensa y su seguridad, está prevista a partir de su principal fuente de producción e ingresos económicos representada en la extracción del Cobre, lo que permite garantizar en buena medida el sostenimiento de este factor.

Ahora, en el caso de las economías de países o naciones con altos ingresos o de mayor desarrollo, estos asumen la asignación o GSD con relativa libertad porque sus intereses nacionales están puestos en una mayor amplitud y dimensión en los mercados de casi todo el mundo, debido a que su producción obedece a la demanda y consumo de bienes y servicios ofrecidos en una dimensión global. Ampliando lo anterior, en el caso empleado de parte de los Estados Unidos, a través de su Planning, Programming and Budgeting System (PPBS), propone enfocarse en la eficiencia y el rendimiento de sus programas de defensa.

Maldonado (2015) manifiesta en su estudio sobre este sistema que es el Congreso de ese país el que asume directamente la aprobación de los fondos requeridos para la defensa nacional. Estudia de manera rigurosa los aspectos inherentes al personal requerido, operaciones de mantenimiento, recursos destinados netamente al equipamiento e investigación, pero obedeciendo a que este ejercicio se hace desde las capacidades y el entorno requeridos para cada fuerza (Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Seal). Este panorama es dimensionado y planeado a futuro, en periodos de seis años, previendo la mejor combinación e integración de sus capacidades (p. 45).

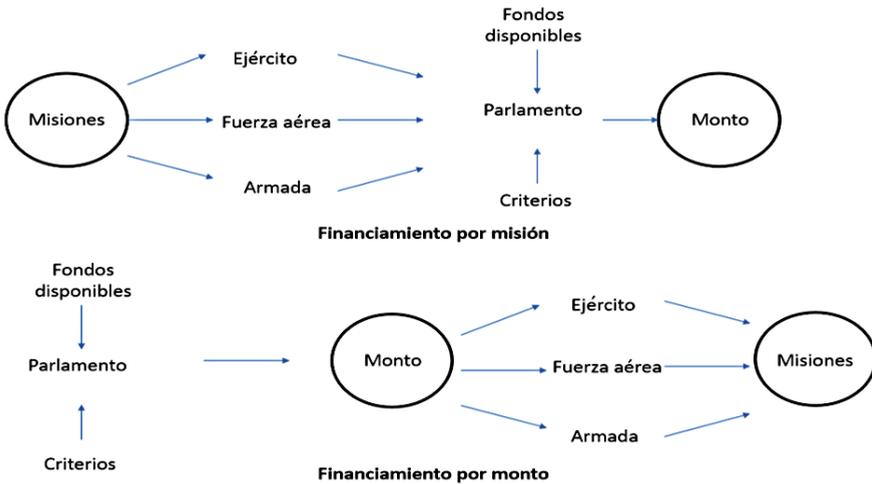
Los requerimientos que se plantean desde esta estrategia de seguridad nacional (*planning, programming and budgeting system*) y su guía de planificación de cumplimiento de objetivos consideran que si estos no se cumplen, es la economía y el desarrollo económico lo que se encuentra en juego. Esto, en obediencia a un ciclo económico previsto dentro de la planificación estratégica de la Nación, para lo cual se tiene previsto de igual manera alcanzar ciertos dividendos, que a la postre redundaran en la obtención de recursos destinados para sostener y aumentar la capacidad de defensa y seguridad, tanto disuasiva como operativa (Maldonado, 2015, p. 47).

Aumentando el conocimiento requerido sobre esta manera, modelo o método de asignación de presupuesto en GDS, Pohlhammer (1995) advierte que, dadas las circunstancias y transformación evidenciadas a partir del término de la Guerra Fría, la estructura de conformación y asignación de recursos de parte de los Estados en este tipo de asuntos pasa a delimitarse de dos formas básicas:

La primera es la que se aplica en los Estados y países industrializados, y consiste en consultar a cada una de las ramas de las FF. AA. respecto a la cantidad de fondos que requerirán para afrontar las obligaciones que tienen para dar cumplimiento a sus tareas. Estas tareas se derivan a partir de las *misiones* y estructuras de fuerzas necesarias para afrontar la situación política mundial, las posibles amenazas a la seguridad nacional. El segundo mecanismo empleado para asignar el presupuesto de defensa se basa en una cantidad global de fondos que *a priori* se estima como adecuada, normalmente en términos políticos, para financiar los requerimientos de las FF. AA. A partir de esa cantidad global, se deberá distribuir los fondos entre cada rama de las FF. AA. y ajustar sus actividades, dotaciones y adquisiciones respectivas, encuadrándose en dicho monto global. Se podría denominar a esta forma de definición del presupuesto como "financiamiento por *monto*". (p. 287)

La figura 1 identifica y diferencia la posición de las economías con relación al gasto en seguridad y defensa. El análisis de Pohlhammer indica la diferencia que existe entre economías robustas o desarrolladas, sobre las cuales el financiamiento de los GDS es asignado por misiones, identificadas estas como vitales y esenciales para el cumplimiento de los propósitos estatales, y a las cuales, en consecuencia, se asigna gran cantidad de presupuesto. De otra parte, se aprecia tal vez, la manera más común y simple de asignación en GDS, que está constituida básicamente por la asignación de un monto, dentro de la cual existen pocas alternativas de maniobra y sobre la cual se recurre a un proceso de adaptación, intentando cubrir las necesidades en defensa y seguridad, y también procurando mejorar ciertos compromisos impuestos desde las políticas públicas.

Figura 1. *Financiamiento por misión y por monto*



Fuente: Pohlhammer (1995).

Otros métodos y modelos de asignación de recursos para defensa y seguridad

A pesar de que existe sin duda una problemática establecida para intentar generar una medición, comparación o modelo de análisis del gasto público en la asignación de GDS, y dando alcance y continuidad a la intención de ilustrar el apoyo de los Gobiernos

en el empleo del estudio de la economía de defensa, se revisan algunas bases teóricas conceptuales e igualmente algunas tendencias estudiadas en la actualidad por parte de los Estados. De esta manera a continuación, se relacionan algunos de los más conocidos estudios, que sin embargo no permiten un consenso pleno, y sobre el cual se pueda fijar una postura común y por adoptar de parte de los Estados.

La Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2001) relacionó las principales fuentes internacionales sobre gastos de defensa en el ámbito mundial y que pretenden establecer los antecedentes, recopilación de datos y fuentes asumidas por diversos países y que establecen comparativos sobre diferentes metodologías. La Cepal, de esta investigación identifica y expone la metodología propuesta por parte del Fondo Monetario internacional, quien estandariza los GDS, a partir de acumulación de información proveniente de asignaciones otorgadas entre muchos países, y de esta manera logra extraer o clasificar varias categorías o rubros por gestionar, en los cuales se destacan los gastos correspondientes a nóminas, equipamiento, funcionamiento, y entrenamiento.

De igual manera, la Cepal además relaciona estudios similares, pero con el mismo enfoque y argumento por parte de otras entidades como

El Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IIEE) de Londres, que publica el informe "The Military Balance"; el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI); y anteriormente la Agencia para el Control de Armamentos y Desarme (ACDA), que a partir de abril de 1999 es parte del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Estas dos últimas instituciones están dedicadas también a la recopilación de datos en materia de transferencias de armas. (Cepal, 2001, p. 12)

Algunas otras entidades con influencia mundial y regional como las Naciones Unidas también han publicado informes como el de: "Reducción de los Presupuestos Militares" donde se evidencia otra relación igualmente significativa y sobre la cual se establecen variables asociadas en procura de identificar lo que se debería asignar en GDS.

En la intención de obtener un modelo o método de ampliación ideal o cercano a la realidad, es la información suministrada por parte de diversos países, lo que representa un obstáculo en la aproximación a la estandarización de gastos, teniendo en cuenta que los marcos económicos y conceptos propios utilizados por cada país de manera particular en la estrategia y política pública en la que se atiende la defensa y la seguridad, suelen variar dependiendo de la particularidad que afronta cada nación.

Es así como se pueden llegar a encontrar datos asociados a la asignación de presupuesto sobre el GDS a entidades que no cumplen tareas o funciones en defensa, pero que sí pueden ser consideradas como parte del apoyo en la estrategia de contención de las amenazas o ser estimadas pieza fundamental ante la acumulación de esfuerzos a fin de combatir algunos problemas asociados.

Asumiendo gran parte de estos estudios y propuestas, el Ministerio de Defensa Nacional (2007) en Colombia, decidió a generar un método propio a partir de la combinación de muchas de las propuestas referenciadas por la Cepal, conceptualiza y concluye lo siguiente:

El término *gasto en defensa y seguridad* (GDS), usado en Colombia, tiene sus particularidades en cuanto al tipo de entidades que componen el sector y la interacción entre las mismas. De igual manera, cada país involucra diferentes elementos dentro de este concepto, lo que hizo necesario presentar las diferencias conceptuales y de recolección de datos que explican la diversidad de cifras publicadas. (p. 41)

Para el caso de Colombia, su organización administrativa y de defensa incluye instituciones que apoyan la labor del sector de defensa, a partir de su propio concepto y forma de afrontar sus problemas en seguridad. De ahí que se destinen recursos para empresas vinculadas o adscritas al Ministerio de Defensa y que, a comparación de otros Estados, este tipo de circunstancias no sean viables dentro de su estructura organizacional de defensa y seguridad. Este caso, evidenciado en Colombia, se suscribe al llamado Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED), que cuenta con empresas y entidades objeto de transferencias o recursos de capital para su sostenimiento

En este estudio elaborado por el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, no fueron tenidas en cuenta algunas cifras identificadas con cargo al presupuesto de las entidades territoriales del país, a los fondos y convenios nacionales con otras entidades del Estado, y los recursos provenientes de la cooperación internacional. Este aspecto podría tener dos lecturas: una asociada a que debería de existir una sola fuente de financiamiento de la defensa y la seguridad, toda vez que el presupuesto regional forma parte del presupuesto general de la Nación, o una según la cual se podría estar causando mayor burocracia, pérdida de recursos y retrasos en la implementación de presupuestos causada por ciclos y trámites engorrosos que atentan contra la oportunidad.

La importancia de explicar el estudio desarrollado por el Gobierno colombiano radica en que, desde ejercicio, se muestran los más importantes métodos,

relacionados por la Cepal, Naciones Unidas, Banco Mundial, OTAN y otras entidades, que además permiten hacer un comparativo ilustrativo de lo que representan cada uno de ellos, sintetizando las variables asumidas por cada entidad, que en algunos casos permiten observar tanto similitudes como desacuerdos.

Las tablas 2 y 3 demuestran la multiplicidad de conceptos en la aplicación de los modelos implementados y propuestos por muchas entidades en el mundo, pero a su vez la manera en que consideran de manera individual qué presupuesto y qué entidades deben ser tenidos en cuenta en el entorno de las entidades o sectores de defensa.

Tabla 2. Comparativo de fuentes metodológicas, características conceptuales

		FUENTE	NOMBRE DEFINICIÓN USADA	AÑO INICIO APLICACIÓN METODOLOGÍA	NO. DE PAÍSES REGISTRADOS ÚLTIMA EDICIÓN	INCLUSIÓN DE COLOMBIA	CARACTERÍSTICAS SERIE DE COLOMBIA
Internacionales	Grupo 1 – Metodológicas	OTAN	Gasto en defensa	1963	27	NO	N.A.
		CEPAL	Gasto en defensa (G1 - G2 - G3)	2001	2±	NO	N.A.
		FMI	Gasto en defensa y gasto en seguridad y orden público	1986	184	SÍ	Discontinua, actualizada hasta 1999
		ONU	Gasto militar	1981	115	SÍ	Discontinua, solo datos para 1990 y 1995
	Grupo 2 – Recolectoras	SIPRI	Gasto militar	1965	167	SÍ	Continua 1988-2006
		IISS	Gasto en defensa	1959	170	SÍ	Continua 1972-2007
		Dept. de Estado EEUU - ACDA	Gasto militar	1961	173	SÍ	Discontinua actualizada hasta 1999
		Banco Mundial	Gasto militar	1960	208	SÍ	Continua 1988-2006
		CIA	Gasto militar	1962	266	SÍ	Discontinua, actualizada hasta 2005

		FUENTE	NOMBRE DEFINICIÓN USADA	AÑO INICIO APLICACIÓN METODOLOGÍA	NO. DE PAÍSES REGISTRADOS ÚLTIMA EDICIÓN	INCLUSIÓN DE COLOMBIA	CARACTERÍSTICAS SERIE DE COLOMBIA
Nacionales	Grupo 3 - Estatales	MDN	Gasto en defensa y seguridad (GDS)	2000	1	SÍ	Continua 1990-2007
		DNP	Gasto en defensa y seguridad (GDS)	2006	1	SÍ	Continua 1926-2007
		MHCP	Presupuesto defensa y seguridad	2006	1	SÍ	Continua 1990-2007
		CGR	Presupuesto sector defensa y seguridad	2006	1	SÍ	Continua 1991-2006
		DANE	Gasto administración pública finalidad: defensa	1984	1	SÍ	Discontinua, actualizada hasta 1994

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2007).

Tabla 3. Comparativo de fuentes metodológicas

	OTAN	FMI	ONU
GASTOS PARA LAS FF. MM. Y SU APOYO			
Remuneraciones al personal militar	S	S	S
Remuneraciones al personal civil	S	S	S
Servicios médicos	S	S	S
Pensiones	S	N	S
Colegios, hospitales militares	S	S	?
Adquisiciones de armamento	S	S	S
Construcción de vivienda e infraestructura	S	S	S
Operaciones y mantenimiento	S	S	S

	OTAN	FMI	ONU
GASTOS PARA LAS FF. MM. Y SU APOYO			
Otras adquisiciones	S	S	S
Investigación y desarrollo	S	S	S
OTROS GASTOS CON OBJETIVOS MILITARES O ESTRATÉGICOS			
Stocks de bienes estratégicos	S	N	N
Conservación de armamento e industrias	S	S	N
Producción de armas	S	N	N
Ayuda militar a otros países	S	S	S
Contribuciones a organizaciones internacionales	S	S	N
Defensa civil	N	S	S
GASTOS POR ACCIONES MILITARES PASADAS			
Beneficios a veteranos	N	N	N
Deudas de guerra	N	N	N
GASTOS EN OTRAS FUERZAS			
Gendarmería/paramilitares	S	S	S
Guardias fronterizos y aduana	S	S	S
Policía	S	N	N
GASTOS IMPUTABLES A OTROS RUBROS			
Desastres y ayuda humanitaria	S	N	N
Misiones de paz y de la ONU	S	S	N

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2007).

Finalmente, sobre el ejercicio de estudio desarrollado en 2007, el resultado fue desalentador, pues a través de este intento de identificar una metodología propia adaptada, lo que se obtuvo fue recomendar menos recursos en la asignación para el Ministerio de Defensa, y todo el sector. Esto permite concluir que la asignación del recurso para el caso de Colombia o de cualquier otro país en

el mundo debe tener en cuenta algunas experiencias y modelos ya empleados, pero sin duda cada país afronta una cultura y política fiscal diferente, con intereses igualmente distintos, problemas de defensa y seguridad en algunos casos únicos, por lo tanto cada modalidad debe ser elaborada bajo el amparo de un estudio especializado que reúna todas las variables posibles y formar su propia especialidad de la economía de defensa, que en muchos casos no existe.

Referencias

- Arnone, A. G. (2019). *A 70 años desde la creación del COMECON. Estrategia soviética de control económico-político*. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de la Plata. <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/02/efem%C3%A9ridas-enero-2019.pdf>
- Banco Mundial. (2019). *Gestión del riesgo de desastres*. Banco Mundial. <https://www.bancomundial.org/es/topic/disasterriskmanagement/overview>
- Brzoska, M. (1993). El factor financiero en el comercio militar. *Economía de defensa y paz*, 5(1), 67-80.
- Canalejo, L. M. (1996). Relaciones de causalidad entre economía y defensa nacional en España. Análisis de dependencias y vulnerabilidades económicas. *Cuadernos de Estrategia*, (80), 59-77. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2779883>
- Cancelado, H. (2010). La seguridad internacional frente a las amenazas globales contemporáneas. *Análisis Político*, (68), 91-100. <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v23n68/v23n68a06.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2001). *Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6459/1/S0110908_es.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Metodología para cálculo del gasto en defensa y seguridad. Estudio*. Departamento Nacional de Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/8-Metodolog%C3%ADa_C%C3%A1culo_Gasto_Seguridad_Defensa.pdf
- Fonfría, A., & Marín, R. (2012). Factores explicativos del gasto en defensa en los países de la OTAN. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (0), 13-34. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5014962>
- Hartley, K. & Sandler, T. (1995). Introducción. En *Manual de economía de la defensa* (Vol. I, pp. 13-36). Holanda Septentrional.
- Laguna, H., Riella, R., & Giometti, B. (2015). *Economía política*. Extensión Libros, Universidad de la República de Uruguay. <https://pim.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/sites/14/2018/09/economia-politica.pdf>
- La Nueva España. (2015, 19 de junio). Los 10 países que no tienen Fuerzas Armadas. *La Nueva España*. <https://www.lne.es/sociedad-cultura/2015/06/19/10-paises-fuerzas-armadas/1774806.html>
- Maldonado, W. J. (2015). El sistema de presupuesto de defensa de Estados Unidos. *Revista de Marina*, 132(949), 44-47. <https://revistamarina.cl/articulo/el-sistema-de-presupuesto-de-defensa-de-estados-unidos>
- Medina, H. (2001). Seguridad y desarrollo: síntesis de una dialéctica. *Theologica Xaveriana*, (139). Recuperado a partir de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/teoxaveriana/article/view/20975>

- Ministerio de Defensa Nacional. (2007). *Metodología para el cálculo del gasto en defensa y seguridad* (Vol. 1). Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Defensa. https://www.justiciamilitar.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas2/anexos/9057_Metodologia.pdf
- Navarrete Vela, J. P. (2012). *Política económica*. Red Tercer Milenio.
- Neira, M. Á. y Martínez Gonzáles. A. (2008). Los determinantes del gasto en defensa en la literatura académica de los últimos cincuenta años: una revisión de las principales aportaciones y modelos. *Hacienda Pública Española*, (187), 109-139. file:///C:/Users/sergi/Downloads/Los_determinantes_del_gasto_en_defensa_en_la_liter.pdf
- Pohlhammer, J. M. (1995). Economía de defensa, consideraciones y análisis. *Revista de Marina*, (3), 284-298. <https://revistamarina.cl/revistas/1995/3/jmaldifassip.pdf>
- Rajmil, D. (2015, 17 de diciembre). Oriente próximo y disuasión nuclear. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (6), 1-28.
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina. (s.f.). *Libro de la Defensa Nacional de Chile - Parte VI: recursos económicos para la Defensa*. Red de Seguridad y Defensa de América Latina. <https://www.resdal.org/Archivo/defc-pVI.htm>
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina. (2011a). *Ecuador. Libro Blanco de la Defensa Nacional - Economía de defensa*. Red de Seguridad y Defensa de América Latina. <https://www.resdal.org/Archivo/ecu-libro-cap5.htm>
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina. (2011b). *Bases para una política de defensa nacional*. Red de Seguridad y Defensa de América Latina. <https://www.resdal.org/Archivo/uru-cap9.htm>
- Saint Just. (2012, marzo). Gastos militares defensivos y gastos militares ofensivos. *Crítica política sobre noticias de actualidad en el mundo*. JC.com. http://www.javiercolombo.com/index_archivos/Saint_Just/SJ2005.htm
- Samuelson, P., & Nordhaus, W. (2010). *Economía*. McGraw Hill. http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/f46f83_economiasamuelsonnordhausedi18.pdf
- Scheetz, T. (2011). *Teoría de la gestión económica de las Fuerzas Armadas*. Escuela de Defensa Nacional. https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1348154844.doct_07_sheetz.pdf
- Urrutia Iriarte, N. (2004). El gasto en defensa y seguridad en Colombia. *Planeación & Desarrollo*, 35(2), 355-387. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/2004/pd_vXXXV_n2_2004_art.1.pdf
- Zappino, J. S. (2019, 19 de julio). *El Plan Marshall y la reconstrucción europea posterior a la Segunda Guerra Mundial*. https://www.researchgate.net/publication/334573475_EL_PLAN_MARSHAL_Y_LA_RECONSTRUCCION_EUROPEA_POSTERIOR_A_LA_SEGUNDA_GUERRA_MUNDIAL

Capítulo 3

El futuro de la economía de defensa. Nuevo concepto*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602069.03>

Sergio Barrios Torres

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: Este capítulo formula nuevos contenidos y aspectos que podrían modificar el contexto y espectro de estudio de la economía de defensa, y se propone una nueva dinámica recontextualizadora, a manera de definición apropiada para todo el amplio espectro que se cierne en la actualidad sobre este campo de análisis.

Palabras clave: contexto; defensa; economía; seguridad; seguridad humana.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación "El presupuesto de la defensa, conceptos generales de economía de defensa", del grupo de investigación Masa Crítica, de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Sergio Barrios Torres

Coronel (R) del Ejército Nacional de Colombia. Magíster en Logística Integral, Universidad Militar Nueva Granada. Especialista en Seguridad y Defensa Nacionales y en Comando y Estado Mayor, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Profesional en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova". Docente e investigador, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7207-4605> - Contacto: sergio.barrios@esdeg.edu.co

Citación APA: Barrios Torres, S. (2022). El futuro de la economía de defensa. Nuevo concepto. En S. Barrios Torres (Ed), *Economía de defensa: conceptos generales, asignación de presupuesto y recontextualización. Reflexiones en el caso de su aplicación en Colombia* (pp. 67-97). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602069.03>

ECONOMÍA DE DEFENSA: CONCEPTOS GENERALES, ASIGNACIÓN DE PRESUPUESTO Y RECONTEXTUALIZACIÓN

REFLEXIONES EN EL CASO DE SU APLICACIÓN EN COLOMBIA

ISBN impreso: 978-628-7602-05-2

ISBN digital: 978-628-7602-06-9

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602069>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

Una vez ubicados espacial y temporalmente sobre la evolución de los estudios de la economía de defensa, y recopilando una caracterización de concepciones vinculadas a esta especialidad, el texto sobre el cual se propone el contenido de este capítulo intenta acrecentar la causa de reconceptualizar el término de economía de defensa, encauzado mediante la revisión de algunos de los factores multiplicadores sobre los cuales se orientan los esfuerzos y, asimismo, la combinación de funciones que recae en el empleo de las Fuerzas Militares y policiales en el mundo, que no solo han modificado la complejidad actual real de la defensa y seguridad global, sino que deben adaptarse a consecuencia de la transformación continua de todo tipo de amenazas, configuradas en la actualidad como la *seguridad humana* vista por Moliner (2018), quien, citando el *Informe sobre la comisión de la seguridad humana*, presentado a Kofi Annan por Sadako Ogata en 2003, afirma:

En el que los individuos y grupos sociales ocupan una mayor atención, y que descansa en la idea de alcanzar dos libertades fundamentales para los seres humanos: la libertad frente a la necesidad y la libertad frente al temor o ausencia de temor. Desde esta nueva perspectiva, lo que importa en términos de seguridad no es tanto que los Estados y las sociedades se preocupen por garantizar las condiciones para la paz en función de una amenaza externa, sino que se garanticen las condiciones mínimas para que las personas se sientan seguras en el interior de sus sociedades. (párr. 2)

Con la puesta en escena del término seguridad humana, es preciso examinar los espacios sobre los cuales en la actualidad actúa la economía de defensa, evaluando los escenarios, dimensiones y herramientas de gestión articulados desde la cooperación, acumulación y empleo de todos los medios de los que

disponen los Estados de manera local y exterior internacional para acoger el objetivo de minimizar los riesgos que ampara la seguridad.

En conceptos habitualmente relacionados con la defensa nacional, la seguridad suele ser confundida la seguridad nacional. La seguridad abarca la defensa; la seguridad es una condición por obtener, mientras que la defensa es un medio para lograrla o restablecerla.

El señor general del aire de España (Martinez, 2017), en el prólogo a *La nueva economía de defensa en el nuevo orden mundial*, manifiesta que

... la economía de defensa ha venido aglutinando una serie de herramientas que, buscando la mayor eficacia y eficiencia, han hecho posible disponer de las capacidades militares en cada momento idóneas para alcanzar los objetivos del Estado. Sin embargo, el actual panorama global incierto, complejo y muy cambiante, en el que ya no es posible diferenciar "seguridad interior" y "defensa exterior", precisa continuar profundizando en las mejoras de los procesos económico-logísticos de adquisición, de forma que sean más ágiles, flexibles y rápidos que la evolución de la amenaza, y tratando de evitar con ello que la obsolescencia tecnológica acabe afectando a la pérdida de la "ventaja militar". (p. 5)

Definiciones de economía de defensa

Por lo tanto, ante la transformación y la aparición de nuevas amenazas, se ha dado lugar al análisis de múltiples sucesos redefiniendo el estudio sobre la defensa y la seguridad, ocasionado por cambios estructurales como el generado bajo la aparición de los denominados nuevos conflictos, que hacen necesario revisar los planteamientos tradicionales para configurar en consecuencia, ignorados conceptos en la economía de defensa, para agregar así algunas nociones duales como las de defensa económica y guerra económica. Viñas (1984) define la primera como

Las consecuencias suscitadas durante periodos extremos de intervención de la economía de defensa utilizando el máximo de los factores de producción de un Estado con la finalidad de obtener la derrota militar de un oponente, por lo tanto la defensa económica está orientada a ver la perspectiva, ciertamente limitada, uno de los principales problemas que se plantean, el punto de vista económico, es el de determinar la posible cobertura de las necesidades marginales, una vez agotados los stocks que se hayan acumulado para hacer

frente a la emergencia (guerra o conflicto). Es imprescindible determinar dónde se sitúan, sectorial y funcionalmente... este es uno de los desafíos, y no el menor, de ahí la defensa económica. (p. 47)

Es decir, la contingencia o acciones tomadas durante y después de la confrontación para mantener operativo un sistema económico absorbido por la guerra o un conflicto. La guerra Económica, vista por Harbulot (2013) como

... La supremacía de la realidad económica es una constante en la naturaleza de las relaciones de fuerza entre individuos, grupos y países y añade que, la conquista comercial puede desembocar en guerra comercial al convertirse en un medio de coerción cuando los países codiciados por los comerciantes se oponen a la voluntad de penetración en sus mercados internos. (pp. 85-89)

La acumulación de estas nociones a la economía de defensa aumenta en conjunto el panorama cada vez más complejo que se involucra en la manera de percibir el dominio y monopolio de la violencia legítima en manos de los Estados en la ejecución del orden. Las entidades y organizaciones militares y de Policía son los principales articuladores de esta condición, pero no son suficientes para alcanzar los propósitos fijados desde la orientación política.

Lo anterior conduce a ubicar la relación entre las nuevas amenazas y la transformación de los conflictos en el mundo, surgidos casi que de manera simultánea desde la desaparición o culminación de la Guerra Fría, algunos reconvertidos y considerados desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2020), en su publicación *ONU75 Mas allá del 2020*, como una afectación en la que el número absoluto de muertes en las guerras ha venido disminuyendo desde 1946. Sin embargo, los conflictos y la violencia van en aumento, y la mayoría de los conflictos actuales se libran entre agentes no estatales, como milicias políticas, grupos terroristas internacionales y grupos delictivos (p. 1).

Todo lo anterior derivado a partir de que en muchas regiones del mundo se presentan fenómenos formados en intereses motivados desde los procesos de fragmentación territorial, al igual que del resultado de la desaparición de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, desencadenando un aumento desmedido de conflictos raciales y étnicos, en regiones de Europa. Asimismo, la descolonización en África que presentan la formación de Estados débiles, frágiles y con problemas sociales internos, causados por actores que sobreponen estos factores sobre el dominio de recursos naturales ubicados sobre estas regiones, aprovechados por un sinnúmero de estructuras de economía ilícita, socavando el ya mencionado monopolio de la violencia sobre los Estados que intentan suministrar defensa y seguridad.

Factores para considerar en una nueva recontextualización y definición de economía de defensa

De esta manera, se da apertura al análisis de los factores que deben ser tenidos en cuenta y en conjunto para dar lugar a la actuación de la economía de defensa en la actualidad. Uno de los fenómenos actuales que no es ajeno en casi ninguna parte del mundo está concretado a partir de la inestabilidad política, acrecentada por la incidencia del inconformismo de la sociedad ante el aumento de la brecha que incide en la desigualdad como factor preponderante. Dichas sociedades observan que a pesar de ser evidente la divergencia en las clases sociales, se mantiene en alza el aumento de la corrupción sobre los bienes y recursos públicos. Sobre la corrupción como catalizadora de las amenazas más significativas que atentan contra la seguridad y la defensa y que inciden de manera notoria sobre la economía de defensa son consideradas por Hübbe Contreras (2014) como

La corrupción se presenta en todo tipo de Estados, ya sean económicamente desarrollados, o subdesarrollados, de economía liberal o regulada, de Estado liberal o religioso, de sistema parlamentario o monarquía. La corrupción es global: afecta a todos los países del orbe. Pero el proceso de globalización que se produce en la actualidad, en la medida en que trae consigo una aceleración de las interrelaciones individuales y empresariales y una desregulación a nivel internacional, favorece más que nunca el incremento de muchas formas de criminalidad que detonan en actividades consideradas corruptas. (p. 81)

El aprovechamiento de este tipo de circunstancias y de síntomas adolecidos por la población mundial, que a su vez representan el mayor porcentaje de habitantes del orbe, son mal interpretados y recogidos por sentimientos ocultos detrás de la política, orientados hacia modelos económicos ideológicos que desdibujan el panorama de los Gobiernos y partidos que ostentan el poder en la actualidad. Todo esto es mostrado y puesto sobre el descontento de las comunidades que son llevadas al campo de la protesta social. Si bien los factores que animan la realidad sobre la incertidumbre generada desde la desigualdad son manifiestos y palpables, el problema que se traslada al campo de la seguridad es la manera desmedida y violenta que se causa desde otras intenciones de desestabilización y la falsa creencia sobre que absolutamente todo es una obligación sin deberes.

El panorama sobre América Latina es resumido por Kumano (2020):

En todas estas protestas (sociales), se han entremezclado varios problemas que vienen sufriendo las sociedades latinoamericanas desde hace tiempo como la corrupción, la debilidad institucional, el rechazo a los partidos tradicionales, la pobreza, la inseguridad o la desigualdad. Este último problema, la desigualdad, viene siendo desde hace tiempo uno de los principales ingredientes de la frustración del ciudadano latinoamericano. (p. 4)

El manejo e irrupción del populismo en los sistemas democráticos sobre los tradicionales partidos políticos y progresistas, finalmente no han conseguido representar a las clases populares, de ahí las pretensiones de desestabilización, que intentan influir en la sociedad, y que a su vez se ven severamente lastradas por el fallo de la economía, ante la exigua posibilidad de promoción social y la desconfianza ante los Gobiernos de turno, apalancarán un aumento y una probable oleada de protestas mayormente violentas que conducirán a reacciones de las instituciones encargadas de la seguridad y de la defensa, que podrán llegar a cometer equivocaciones con altos índices de pérdida de credibilidad. Sin embargo, queda el interrogante sobre la importancia que aparece dada al control o movilización política por encima del control e integridad del territorio y los problemas de seguridad surgidos a partir de este tipo de amenazas a escala global.

La influencia sobre el desarrollo y accionar de la defensa y la seguridad, propiciado desde la economía ilegal en todas sus expresiones han dejado de ser guiones de películas como una manera de acoger mayor cantidad de espectadores. La actualidad de este tipo de crimen trata de un entramado difícil de medir, organizado de tal manera que articula la venta de cualquier tipo de producto ilegal y sobre el cual desafortunadamente siempre existe demanda de ellos. La delincuencia organizada globalizada y transnacional ha superado el presupuesto de la asistencia humanitaria en el mundo, y además lucra a la sociedad residual que no tiene oportunidades, superando las aspiraciones desde la educación, debido al ascenso vertiginoso que se obtiene desde la ilegalidad en factores económicos.

Aumentando el grado de reflexión e ilustración sobre este tema sobreviniendo a la amplitud que demanda la economía de defensa, y aumentando el desarrollo de la intención puesta sobre este capítulo, se procede a dar la descripción establecida por Borrero Mansilla (2018):

Los delitos transnacionales que se consideran amenazas a la seguridad nacional son aquellos que traspasan los límites del problema policial y judicial y

escalan hasta ser un peligro para las instituciones centrales de la sociedad y del Estado. En esta categoría están, principalmente, los que generan demandas de respuesta violenta a la persecución estatal, como son el narcotráfico, la minería ilegal, el tráfico de armas, el tráfico de personas, que se asocia con las migraciones masivas en condiciones de ilegalidad, la piratería marítima, la prostitución forzada, y bajo ciertas condiciones favorecedoras, formas de delincuencia económica que no siempre apelan a procedimientos violentos, pero pueden llegar a hacerlo, como el robo y el contrabando de combustibles, y el robo y tráfico de automotores. (pp. 99)

El tráfico de armas constituye una de las anomalías sobre las cuales se forjan las estructuras criminales y terroristas del mundo, debido a la facilidad proporcionada por fronteras permeadas, porosas y el empleo fácil de todo tipo de transporte, utilizando las rutas y demás medios frecuentes, tradicionales y legales, asociados también a la corrupción, obteniendo así, el eslabón requerido por industrias dedicadas a este tipo de manufacturas. La investigación de Pascual (2011) destaca la referencia hecha a Opello et al. (2004) y establece que

El punto de inflexión para la transformación gestada en el ámbito del comercio ilegal de armas se retrotrae a los años posteriores al término de la Guerra Fría. Su finalización trajo consigo el reto de desmovilizar y operar una importante disminución global de arsenales, que rápidamente sería criminalmente rentabilizado. Los excedentes armamentísticos se volcaron a un mercado que, lejos de la retórica de los dividendos de la paz, respondió ansiosamente tratando de satisfacer las necesidades bélicas originadas por una explosión de conflictos internos, insurgencias, guerras civiles y la proliferación de todo tipo de organizaciones criminales. Además del destacado papel desempeñado por los intermediarios son elementos igualmente relevantes en el actual tráfico ilícito de armas, la corrupción, los espacios geográficos incontrolados, la metodología (modus operandi), las vinculaciones entre tráficos ilícitos (multiactividad) y la opacidad, no solo de la propia actividad de tráfico ilícito de armas ligeras, sino a la hora de acceder a datos sobre fabricación y comercio legal. (p. 188)

De lo anterior se aduce que, en esta materia, la delincuencia transnacional, ha sabido adaptarse para contar con las herramientas que le son útiles en sus pretensiones, y que las distancias y fronteras establecen un elemento difícil de sobrellevar para todo tipo de agencias de seguridad, que permiten expandir este tipo de prácticas y negocios que fortalecen las amenazas debido a la accesibilidad de toda clase de armas empleadas por muchas forma del delito.

En la actualidad, los flujos migratorios irregulares e incontrolados, que en su mayoría son provocados por situaciones de tipo étnico o económico entre otros, han llegado igualmente a modificar la realidad dentro de los conceptos de seguridad y defensa, aumentando la presencia dentro del contexto de la estrategia militar y el manejo de la política exterior de los Estados, pero alimenta la activación de intervinientes directos e indirectos en el panorama de estructuras sobre las cuales no se logran identificar los enemigos con absoluta claridad, y esto se debe al traspaso de las fronteras por individuos que son invisibles para el registro y control de los agentes de seguridad.

Lo que aquí se refleja es un triángulo de estudio y análisis de este problema. Primero, el intento de parte de los Estados de mantener un control lo más efectivo posible sobre sus fronteras extensas y su accesibilidad económica, para así ejercer una seguridad gubernamental política sobre la economía. Segundo, la necesidad de aunar esfuerzos a través de tratados y cooperación internacional, queriendo establecer un control de gestión medianamente eficaz hacia los flujos migratorios, que resultan siempre pobres y no realmente efectivos debido a la dependencia del otro lado de los límites fronterizos, prometidos, pero no ejecutados. Y tercero, los controles y acciones internos de algunos Estados sobre los cuales se ejerce cierta presión sobre temas de prohibiciones de acceso a las actividades de vinculación laboral, o restricciones que a pesar de estar en contravía de tratados en materias de derechos humanos termina alterando aún más el incremento de migrantes ilegales, que acuden a la ilegalidad que les permite asumir sus problemas económicos y de sustento, resultando ser una solución riesgosa pero viable (Turrión, 2017, p. 56).

Sin embargo, de este accionar de parte de los Estados se han generado múltiples puntos de vista, no ajenos a la perspectiva de la seguridad y la defensa nacional, radicada sobre la amenaza destacada sobre las reales pretensiones e intenciones de quien o quienes sobrepasan las líneas de frontera, o el protagonismo asumido por los mismos migrantes que pueden llegar a ser los afectados, bajo la implantación expresa hacia un sentimiento de xenofobia y estigmatización radical. Cualquiera que sea la visión sobre la cual se analice este argumento, cada vez más se recurre a instaurar mecanismos asociados a la seguridad y a la defensa, incrementando la asignación de recursos en personal y medios de contención que apoyan el replanteamiento del contexto de la economía de defensa.

Visión actual del desempeño de la economía de defensa

A continuación se exponen algunas de las principales muestras de lo que en la actualidad se empeña la defensa y seguridad que en conjunto amplían no solo la dinámica de la asignación de recursos y que además exigen un análisis de estudio por parte de la economía en la actualidad y a futuro.

En el afán constante de parte de los Estados por mantener un factor de disuasión permanente ante todo tipo de amenazas que afecten la defensa, hoy día las acciones de asignación presupuestarias de tipo militar forman parte también de los esfuerzos orientados en hacer frente al terrorismo, interpretándose que puede constituirse en medios esenciales en la conducción de acciones contra diferentes amenazas como la guerra asimétrica constituida como conflictos violentos ante organizaciones irregulares en donde existe una marcada diferencia de potencia y poder relativo de combate entre contendientes, de orden militar, tecnológico y hasta diplomático, o simplemente el débil contra el más fuerte, extraído esto en muchas ocasiones a causa de la pobreza pero no considerados como consecuencia de la misma (Fernández Díaz, 2008, p. 138).

Así mismo, el poder, la religión como la interpretación de diversas ideas infundadas desde el extremismo político o psicológico, forman parte de los motivos expuestos desde muchos grupos que hoy día dominan el espectro del terrorismo como medio de lucha. La Real Academia Española (RAE, 2020) define al terrorismo como la dominación por el terror, sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror o actuación criminal de bandas organizadas que, reiteradamente y, por lo común, de modo indiscriminado, pretenden crear alarma social con fines políticos.

La Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol, 2020), organización creada como referencia internacional en materia de inteligencia criminal y cooperación policial, facilitando el fomento de la comunicación policial global, sobre el crimen global organizado indica que puede constar con capacidades que “incluyen una serie de complejas amenazas como el terrorismo en zonas de conflicto, combatientes terroristas extranjeros, radicalizados, atentados con materiales químicos, biológicos, radiológicos, nucleares y explosivos”, y que además estos grupos dedicados el terrorismo “incitan a ciertas personas, a menudo jóvenes, a dejar sus comunidades y viajar a zonas de conflicto, existiendo ahora un cambio en la forma de seleccionar y radicalizar a nuevos individuos, con un mayor énfasis en los medios sociales y otros canales digitales”.

La incidencia de las diversas manera de expresión del terrorismo muestran cifras de magnitudes desalentadoras, y contrarrestar los efectos del terrorismo es algo que conlleva a establecer una inversión en capacidad de orden técnico y tecnológico, pero además en entrenamiento e intervención e interdependencia de muchas agencias y entidades de orden interno y externo, que son tenidas en cuenta cada vez más en la toma de decisiones presupuestarias.

El sitio web esglobal, medio digital periodístico, resalta el informe del Instituto para la Economía y la Paz (IEP, del inglés: Institute for Economic & Peace, 2019) que reúne datos estadísticos que dan muestra del comportamiento de este delito transnacional para 2019:

Las muertes por terrorismo se han reducido a la mitad en los últimos cuatro años, pero el número de países afectados por el terrorismo está creciendo, que las muertes por terrorismo se han reducido un 15,2 por ciento en 2018, a 15,9 globalmente. [...] Este es el cuarto año consecutivo de mejora. El Talibán ha aventajado a ISIL (Estado Islámico) en convertirse en el grupo terrorista más mortífero del mundo, registrando un 71 por ciento de incremento en las muertes por terrorismo. [...] El grupo fue responsable del 38 por ciento de todas las muertes terroristas globalmente en 2018. 98 países mejoraron este año, con 40 deteriorándose: el mayor número de países que mejoran de año en año desde 2004. [...] El impacto económico global del terrorismo fue de 33.000 millones de dólares estadounidenses en 2018, una reducción del 38 por ciento desde el año anterior. El terrorismo sigue siendo una amenaza de seguridad global con 71 países registrando al menos una muerte en 2018: el segundo mayor número de países desde 2002 y cuatro más que en 2017. [...] Las muertes en Europa cayeron un 70 %, con Europa Occidental registrando su número de incidentes más bajo desde el 2012.

Pero, además, indica circunstancias que indican que

A través del Índice Mundial de Terrorismo se halla que la intensidad del terrorismo se ha reducido, también muestra que el terrorismo aún se propaga y aumenta, con 71 países sufriendo al menos una muerte. Este es el segundo mayor número desde principios de siglo.

El número de países que registró una muerte por terrorismo aumentó de 67 países a 71 en 2018. Afganistán tuvo el mayor incremento en muertes por terrorismo, una subida del 59 por ciento con relación al año anterior, y ahora está al final del índice. Por primera vez desde 2003, Irak no fue el país más

afectado por terrorismo. Independientemente de Afganistán, solo tres países— Nigeria, Mali y Mozambique — registraron un sustancial aumento en las muertes por terrorismo en 2018. Cada uno de estos países registró más de 100 muertes adicionales. (s.p.)

Este tipo de estadísticas muestra una reducción en el impacto económico mundial (inversión, percepción, confianza), dada la acumulación permanente de esfuerzos integrados desde la adquisición de capacidades interestatales en defensa y seguridad. Sin embargo, esto no demuestra el otro lado de la moneda, que no incluye los impactos indirectos originados en los gastos efectuados por todo tipo de entidades de seguridad en el mundo, que emplean gran cantidad de recursos para contrarrestar el terrorismo y que ocasiona todos los datos positivos anteriormente relacionados, y que deben reflejar por consecuencia una alta incidencia en la economía de defensa es decir mayor proporción de gasto y su eficiencia.

En cuanto al narcotráfico, como amenaza asimilada desde la perspectiva de la defensa y la seguridad, se tiene visto como un elemento productivo y financiador de más actividades ilegales, organizado bajo un ciclo lucrativo, que cuenta con un vasto sistema de comercialización y obviamente de demanda. El componente extra asociado a este flagelo es la contravención o prohibición, que recurre para su sostenimiento a la violencia y produce altos niveles de criminalidad, por motivos de hegemonía y control del negocio altamente fructífero.

La afectación causada por el narcotráfico, que debe ser motivo de atención de parte de las organizaciones encargadas de proveer defensa y seguridad en el mundo, se recopila vívidamente en el *Informe mundial sobre las drogas* (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2017). Los resultados muestran lo siguiente:

Los grupos delictivos organizados han ampliado su variedad de actividades ilícitas ... Cada vez menos grupos se dedican exclusivamente al narcotráfico, según (Europol), casi dos tercios de los grupos de narcotráfico que actúan en los países de la Unión Europea están implicados en más de un sector delictivo. Se calcula que en 2014 la venta de drogas reportó aproximadamente entre un quinto y un tercio de los ingresos de los grupos delictivos organizados transnacionales en todo el mundo. De la Unión Europea se reportan unos 5000 grupos delictivos organizados internacionales y calculó que más de un tercio de ellos se dedicaban al narcotráfico. A corto plazo, la afluencia de dinero obtenido de las drogas puede impulsar la inversión y aumentar el producto interno bruto de los países. El surgimiento de una economía ilícita contribuye a socavar el Estado de derecho y facilita la corrupción. Una estimación basada

en un estudio de 17 países realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) parece indicar que un aumento del blanqueo de capitales por valor de 1000 millones de dólares podría mermar el crecimiento económico global entre el 0,03 y el 0,06 %. (p. 23)

Con relación a grupos armados no estatales, que se lucran y aportan al sostenimiento de sus actividades ilícitas, la UNODC (2017) relaciona que

En 2016 los grupos armados no estatales obtuvieron alrededor de 150 millones de dólares del comercio de opio ilícito en Afganistán. La participación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en el narcotráfico... vendieron pasta de coca y se implicaron en el tráfico interregional de cocaína y varias fuentes calculan que los ingresos anuales totales obtenidos de las drogas por las FARC ascienden a unos 1000 millones de dólares. (p. 24)

Por ser altamente inconveniente para la promoción de la tranquilidad y paz en las sociedades, el narcotráfico se ha convertido en un fenómeno complejo, y resulta ser una realidad que quebranta negativamente la seguridad mundial, sobre el cual se requieren especiales controles por la inmersión dentro de este problema de consumidores y campesinos en medio de la criminalización de esta práctica.

La globalización, interconexión y ahora dependencia casi que absoluta de los medios informáticos, acumula cantidades inimaginables de información, que al ser vulnerados puede llegar a ocasionar daños casi irreparables, que no han pasado desapercibidos para la seguridad. La inversión acumulada en hacer de estos sistemas invulnerables o inexpugnables, exigen en la actualidad de un trabajo coordinado en el que se involucren la mayor cantidad de entidades en los Estados, pero también sumar esfuerzos en el campo internacional, sobre el cual las Fuerzas Armadas y demás especialistas apuntan en la prevención de ataques dirigidos al mundo del ciberespacio. La complejidad de esta quinta dimensión de la guerra, que es considerada el perfeccionamiento o amplitud a los dominios o dimensiones clásicos (tierra, mar, aire y espacio), se debate en lo que se considera ciberespacio, ciberseguridad, las ciberamenazas y el cibercrimen.

Acorde con el propósito de este aparte, es decir la recontextualización y alcances que asume la economía de defensa y su relación con el manejo de la información, se puede afirmar que es más que significativo, pues el uso del internet ha prohiado un rumbo práctico y eficaz en correspondencia a todo tipo de actos de terrorismo y algunos otros en apoyo a la delincuencia organizada y economía ilícita.

De esta manera, la Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2013), en su publicación *El uso de internet con fines terroristas*, esboza una clasificación de categorías empleadas bajo el manejo delictivo de la información: "La propaganda (incluidos el reclutamiento, la radicalización y la incitación al terrorismo); la financiación; el adiestramiento; la planificación (tanto por medio de comunicaciones secretas, como mediante la información de dominio público); la ejecución; y los ataques cibernéticos". (p. 3)

Asimismo, la capacidad de la maniobra de asociaciones dedicadas al cibercrimen no posee ningún tipo de fronteras, condición esta que se obtiene bajo la influencia y uso de la globalización proporcionada a través del manejo de información, y que en la actualidad se ha transformado en una de las más trascendentales amenazas para los Gobiernos, las compañías y las personas en general. Al respecto, la revista *Dinero* (2015), a mediados de este decenio, calculaba este impacto:

El impacto económico de esa actividad es de unos USD\$ 3 trillones a nivel mundial, una cifra incluso superior al del narcotráfico (USD\$1 trillón) ... se explica que los 'hackers' ya no trabajan de forma solitaria, sino que ahora hacen parte de grandes organizaciones criminales. El representante de la firma internacional Digiware, citó varios estudios para afirmar que el 50 % de las bandas dedicadas al cibercrimen se componen de 6 o más personas. De ellos, el 76 % son hombres, cuyas edades van desde los 14 años (8 %) hasta los 50 (11 %). Aunque la edad promedio de este tipo de delincuentes es 35 años (43 %). Las regiones más afectadas por este delito, cuyo mercado mueve unos US\$12.500 millones al año, son Asia (49 % de los ataques), Europa (28 %), América del Norte y del Sur (19 %). Uno de los casos más graves es el de Indonesia, una nación que recibe el 14 % del tráfico malicioso del mundo. (párr. 5)

Bajo este panorama, este tipo de delitos asociados con esta modalidad de delincuencia que afecta la seguridad son tan difíciles de descubrir como de perseguir, debido a que sus propugnadores actúan de manera cautelosa, con capacidad de eliminar todo tipo de traza permitiendo la culminación de los delitos, y por otro lado se encuentra el gran problema que radica en la manera efectiva de persecución de toda la gran red de organizaciones que se relaciona con este crimen en el mundo. Conviene así referenciar a Del Río Durán (2011), quien afirma que, en asuntos de defensa, este tipo de ataques atentan contra la defensa nacional, debido a que

La ciberguerra es asimétrica. El bajo coste de los equipos informáticos puede implicar que los adversarios (de los Estados, las empresas y personas) no tengan necesidad de fabricar armamento caro y sofisticado para suponer una amenaza significativa a las capacidades policiales y militares. Unos cuantos

programadores pueden, si encuentran una vulnerabilidad a explotar, amenazar los sistemas logísticos, robar el planeamiento operacional o cegar los sistemas de inteligencia y de mando y control. (p. 225)

Otros aspectos que aborda la economía de defensa

El siguiente aspecto sobre el cual se ocupa ahora la economía de defensa es la adhesión de todos los medios adquiridos para la seguridad de la defensa en la implementación de acciones y programas de prevención y atención de desastres a escala global. De este asunto es importante resaltar que, los diferentes ambientes que desatan todo tipo de desastres se manifiestan desde las inclemencias de la misma naturaleza, pero también y cada vez en mayor proporción debido a la intervención del hombre (emergencias nucleares, derrames de petróleo, y prácticas contaminantes), todo lo anterior requiere de acciones de contingencia y de control, y quien más adecuado por capacidades que las Fuerzas Militares.

Algunos datos demuestran el grado de atención que este tipo de acontecimientos requieren para dar respuesta ante lo que significa para la seguridad humana, que recalca de manera principal en sociedades más vulnerables, por ubicación geográfica especialmente. El Banco Mundial (2019), con el objetivo de colaborar con sus países clientes, ha evaluado los peligros y los riesgos relacionados:

Los pobres y vulnerables son los más perjudicados por los desastres. Entre 1998 y 2018, el 91 % de las muertes relacionadas con tormentas se registraron en países de ingreso bajo y mediano, pese a que solo el 32 % de estas perturbaciones atmosféricas se produjeron en esos países. Desde 1980, los desastres ocasionados por peligros naturales han causado la muerte de más de 2 millones de personas y pérdidas por valor de USD 3 billones, con un aumento de los daños totales de más del 600 %, de USD 23 000 millones anuales en la década de 1980 a USD 150 000 millones anuales en el último decenio. Se revela que casi el 75 % de esas pérdidas se puede atribuir a desastres climáticos extremos, y que para 2030 el cambio climático amenaza con empujar a otros 100 millones de personas a la pobreza extrema. Las tendencias podrían poner en riesgo, solo considerando las inundaciones fluviales y costeras, a 1300 millones de personas, y los desastres naturales generarán pérdidas equivalentes a USD 314 000 millones anuales en las ciudades de todo el mundo. (párr. 2-8)

El peligro sobre las economías se entiende como una amenaza a la defensa de los Estados y sus sistemas productivos y económicos, las razones están plasmadas sobre mayor inversión sobre atención, sobre los sistemas de salud, y reubicación de poblaciones, e incide de manera indirecta a la pérdida de capacidades prematuras en los equipos de uso crítico destinados a la defensa, pero utilizados en atención de todo este tipo de problemas.

Con relación a la efectividad con que los ejércitos contribuyen con estos propósitos, que incluso son vistos de manera indistinta —con opiniones favorables pero reprochables—, Klepak (2018) elaboró un estudio para la Cepal en el que aborda la acción de algunos países de Latinoamérica:

Las Fuerzas Armadas, y los Ejércitos, siguen siendo un o el pilar central de las respuestas nacionales a los desastres naturales en todos los países estudiados. Un poco menos en los países que disponen de mayores fuerzas de policías y servicios de bomberos, u otros relacionados, tanto en el nivel nacional como regional. Pero es aún cierto. Como también lo es que cuando se trata de asistencia en caso de desastres los Ejércitos no necesariamente hacen el mejor trabajo, pero lo hacen. (p. 25)

Así las cosas, y una vez observados algunos de los más significativos inconvenientes que permiten centrar la atención sobre los campos de los que se ocupa la economía de defensa en la actualidad, entendidos y traducidos como amenazas sobrevivientes como las ya manifestadas, y que apuntan hacia una modificación a la enunciación de esta especialidad de la economía, en contraposición a su definición relacionada en el capítulo II, se acude entonces a dar alcance a algunos otros factores de tipo social, político, económico y estratégico que influyen sobre la percepción del colectivo de las sociedades de los Estados, pero también en el intento de fortalecer el binomio sociedad y aparato de defensa y seguridad.

Análisis de un nuevo contexto y redefinición de economía de defensa

Se abordan cinco variables relacionadas con la economía de defensa para proponer una nueva definición: 1) la relación sociedad-defensa, 2) la relación economía- GDS, 3) la relación política-defensa, la relación paz-economía, y 5) la relación cultura-educación y GDS.

Economía de defensa y sociedad

La relación sociedad-defensa inicia desde la vocación de quienes hacen parte del capital humano y quienes conforman las organizaciones militares, la sociedad alimenta a los hombres y mujeres que conforman los Ejércitos, el Estado los reviste con condiciones tan especiales como lo obedece la atención en defensa y en seguridad, la sociedad y sus problemas transforman a los ciudadanos de manera positiva y negativa, las amenazas convierten en oportunidad la vulnerabilidad de los individuos agrupándose en empresas del crimen de inimaginables magnitudes, el crimen organizado debilita los aparatos productivos de los Estados, los cuales reaccionan con estrategias viables solo a partir del empleo de sus recursos, los recursos son alcanzados a base de elevar la producción o mediante el crecimiento de la deuda pública.

Este panorama suele ser difícil de entender, debido a que la sociedad aparentemente se fracciona entre los que asumen una forma de vida del lado de la defensa y la seguridad del Estado, y quienes no hacen parte de él. Los primeros obedecen y hacen cumplir las normas y las leyes, los segundos también cumplen dichas directrices, se someten, pero algunos traspasan los límites y se convierten en el adversario. Ante este escenario, nace una tragedia que crece sin control y que traspasa fronteras.

Al analizar el pensamiento estratégico-militar, Moloeznik (2018) acude a la obra clásica de *El arte de la guerra* de Sun Tzu, recordando que en este escrito, y en su capítulo primero, se infirió en establecer como factor constante de la guerra el denominado camino, entendido como el inducir a la población a tener un mismo objetivo:

Traducido como la doctrina, es lo que hace nacer la unidad de pensamiento, e inspira una misma manera de vivir y de morir, hace al pueblo intrépido e inmovible en las desdichas y en la muerte. Dicho en otras palabras, es el intangible de la unidad nacional, de que las mayorías nacionales se identifiquen con un proyecto de nación y estén dispuestas a dar su vida en defensa del mismo. (p. 36)

En tiempos actuales, no se recurre a morir por la patria, pero sí se ha disipado y transfigurado la orientación y obligación moral hacia ella. Si bien es cierto que el empleo de la teoría militar insta por el empleo de unas fuerzas militares y su efectividad mediante la utilización de la fuerza, es evidente analizar la ruptura de las dimensiones entre las Fuerzas Militares y la sociedad, que debería verlas como un activo, dado que el dilema en la actualidad radica en hacer siempre un

control político sobre la efectividad de las instituciones legítimas del Estado y de cómo se afecta el desempeño en tiempos de paz o en tiempos de guerra o conflicto.

Adicional a lo anterior, es normal que en las democracias prevalezca la subordinación de las instituciones militares, ante las autoridades burocráticas y clase dirigente de los Estados, lo que de alguna manera representa un aislamiento ante las sociedades, convirtiéndose en un obstáculo y de ahí que se inste a que existan exigencias de control civil sobre las instituciones militares, lo que induce a una separación entre la sociedad con los Ejércitos y Fuerzas de Policía que deberían estar en unidad y orientados sobre los mismos objetivos.

Martínez (2013), al recopilar la impresión de varios expositores que estudiaron la relación entre las Fuerzas Militares y las sociedades, principalmente bajo el enfoque de muchos hechos relacionados a partir de la intervención de las instituciones castrenses en la historia política en países de América Latina, especialmente, postuló variados argumentos que apuntan a demostrar cuáles han sido algunos de los hechos que más han incidido en la malformación de la relación entre sociedad y Fuerzas Militares. Se parte de las eventuales transiciones a democracias en acontecimientos posteriores a los de la intervención en política por parte de las Fuerzas Militares que en algunos casos ha promovido la misma sociedad civil, para encausar la democracia y que han acumulado experiencias diversas, y donde se explican inconvenientes traducidos en el desacomodo de las buenas relaciones (sociedad – Fuerzas Militares) debido a inconformismos de la misma sociedad planteados como abusos y extralimitación de funciones en el intento del restablecimiento del orden constitucional, hechos estos, que han redundado en el tiempo generando estigmatización y un recuento histórico en ocasiones distorsionado, de parte de nuevos actores políticos (p. 2).

Por otro lado, se presentaron en este mismo informe propuestas encaminadas al mejoramiento y restablecimiento de las relaciones entre sociedad y Fuerzas Militares. Se concluyó que muchos de estos inconvenientes obedecen, en gran parte, a la inexistencia de modelos específicos que traten las "relaciones cívico-militares", dado que se convierte en un desafío y muestra la importancia de distinguir entre el control político de los militares y el control de las políticas de defensa" (p. 6).

La confianza de la sociedad hacia las Fuerzas Militares y de Policía, dependen directamente de la gobernabilidad y la estabilidad de sus democracias o regímenes políticos, hacen parte del trípode: 1) estrategia política de seguridad,

2) credibilidad con base en la transparencia y efectividad de su desempeño (percepción) y 3) actuar con apego a la legalidad (profesionales y entrenadas). De esta manera se crean las grandes relaciones y se obtiene a mediano plazo el mejoramiento de la imagen, el afecto y simpatía a estas instituciones como un activo, generando credibilidad y apoyo resultando favorecida la misma sociedad.

Ferrer (2015), reuniendo los resultados de la encuesta de opinión pública sobre la base del trabajo realizado por Vanderbilt University, analiza la percepción de la Fuerzas Militares de países de América Latina, y sus sociedades, y concluye que la confianza se establece a través de:

... la confianza tiene que ver con el grado de certeza que se tiene o que se presume sobre el correcto comportamiento futuro de las Fuerzas Armadas, pero no solo en el futuro más lejano, sino también en el inmediato. Es decir, respecto a un actuar esperado, de conformidad con el ordenamiento institucional y las tareas establecidas, lo que disminuye los niveles de incertidumbre. Además, si bien la confianza se tiene, en mayor o menor medida, en las instituciones, también está relacionada con las personas que las componen y dirigen. (p. 108)

Así las cosas, la relación sociedad-defensa se debe considerar como el resultado del sentimiento de toda una sociedad en procura de no solo mantener la estabilidad y el bienestar de su nación, sino de asumir de manera individual un compromiso que solo se incorpora mediante la cultura, y que solo se puede obtener de manera conjunta articulando todo lo que representa un Estado, en procura de alcanzar el valor intangible que encarna la seguridad y la defensa.

Economía de defensa y sistema económico

La relación economía y el GDS se ajusta a la eficacia de la conducción política sobre un sistema económico, de tal manera que sobre el GDS se aplica el *costo de oportunidad*¹, es decir, que no es posible estimar mayor cantidad de recursos sobre el gasto militar, dado que todos los objetivos en seguridad y defensa deben ser priorizados, y de igual manera la atención de otros problemas de la sociedad pueden llegar a afectarse a causa de este planteamiento obvio del manejo de la economía política.

¹ El *coste de oportunidad* es el coste de la alternativa a la que renunciamos cuando tomamos una determinada decisión, incluyendo los beneficios que podríamos haber obtenido de haber escogido la alternativa (Economipedia, 2020). <https://economipedia.com/definiciones/coste-de-oportunidad.html>

El crecimiento o desarrollo económico como fuente de análisis en economía de defensa se ubica en dos grandes posturas, como lo presentaron Grautoff y Chavarro Miranda (2009): una se ubica en que el GDS impacta de manera negativa sobre la productividad de un Estado, ocasionando una disminución sobre las rentas, producida por el decrecimiento de los niveles de producción, y que se desprende directamente de la alta asignación de recursos sobre los sistemas de defensa y seguridad que son considerados no productivos y representan únicamente gastos, dejando de lado el posible empleo de esos mismos recursos sobre sectores de servicios, industriales y productivos. Lo que se argumenta aquí es que, ante el déficit ocasionado por la falta de recursos destinados en inversión, se causan fenómenos como el desempleo, que a la postre resultan ser problemas modificados en falta de oportunidades y trasladados posteriormente a ser atendidos por la seguridad, ante el inminente paso a la ilegalidad y la criminalidad como forma de solución de sostenimiento económico de la sociedad más desprotegida (p. 203).

La otra línea referenciada por Grautoff y Chavarro Miranda (2009) se plantea como una interdependencia positiva, que conlleva a un aumento en el PIB, aduciendo que la seguridad, proporciona estabilidad, confianza en la inversión, y que la infraestructura construida permitida a partir de los resultados del GDS redundan en el aparato productivo, la competitividad y la logística de los Estados, reduciendo las recesiones económicas (p. 205).

Sea cual sea el enfoque, este debate generado a partir de establecer si el GDS apoya o no el desarrollo económico no es una situación novedosa analizada desde la economía de defensa, dado que quienes tienen la obligación de presentar informes de gestión sobre la eficacia de esta inversión o asignación de recursos presentan resultados que, colocados sobre cifras y porcentajes, muestran avances sobre la contención de las amenazas. El desconocimiento de la población y las sociedades sobre la importancia de la inversión, tanto en defensa como en seguridad, trasladan el pensamiento hacia sus deficiencias y necesidades, y dan paso a juicios de valor que se transforman en discursos de tipo político e ideológico, desfigurando el valor real del problema.

En situaciones de conflicto interno se trae el argumento expuesto sobre el análisis del caso de Colombia y que será atendido con mayor profundidad sobre el capítulo IV de este texto, pero que fija una postura bastante contundente sobre lo que puede llegar a afectar la economía de algunos Estados, teniendo en cuenta que los conflictos internos o regionales, son únicos por sus características

o móviles, similares, pero no iguales. Pulido y Godoy Estrella (2013, citando a López, 2011), que en conflictos como el de Colombia de más de cincuenta años, es innegable los impactos negativos ocasionados a causa de este complejo problema social, lo que presenta un ambiente de sensación ante la comunidad internacional, que termina por afectar el buen nombre del país y de su economía en el extranjero, que también es pertinente decir que para contrarrestar esta situación el GDS, ha podido lograr efectos contrarios pero que sin embargo no se ha logrado consolidar como una solución a largo plazo, ni disminuir los factores generadores de violencia (p. 254).

Es decir que los efectos de la inversión en GDS, son necesarios, pueden llegar a impactar en el desarrollo económico, mejorando los índices de seguridad en periodos de tiempo cortos, a consecuencia de la adopción de medidas temporales, pero que ante la variación y transformación de los factores que afectan la seguridad y la defensa, son estos mismos factores lo que hacen que existan reacciones igualmente temporales, que transforman el accionar de las entidades de seguridad en los Estados, pero finalmente no se han logrado consolidar como una solución definitiva, lo que lleva a pensar que el desarrollo económico de un Estado no depende en gran proporción a los resultados de la inversión en GDS, es parte de la solución pero nunca la que accionara todo lo que representa una economía sostenible.

Economía de defensa y política

La relación política y defensa, en la actualidad muestra un panorama descrito como las orientaciones generales para alcanzar objetivos desde el alto Gobierno de las naciones que garanticen la defensa nacional, de ahí que la relación entre la política y la defensa abarca el complejidad que exige la articulación y coordinación de factores tanto político, económico, social, militar, científico y tecnológico, a fin de contrarrestar de manera articulada la seguridad y todas las amenazas que representadas por todas las expresiones de criminalidad existente. Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Redsal, 2011).

Las políticas públicas estructuradas por parte de los Estados, obedecen en procura de una respuesta positiva de convergencia sobre todos los frentes sobre los cuales se despliegan las amenazas sobrevinientes en el territorio de una nación o una región, articulada de manera sincronizada, accionando el máximo poder económico, burocrático, administrativo, militar y social, aunando esfuerzos en cumplimiento de sus funciones, logrando la mayor efectividad de frente

al accionar de todas las amenazas que igualmente convergen y se relacionan para obtener mayor alcance y poder delictivo. De esta manera se alcanza el planteamiento de estrategias desde la orientación política como un esfuerzo nacional logrando una interdependencia institucional de todo el Estado para arraigar el sentido colaborativo y no haciendo que el problema solo sea de tipo militar (Ardila Castro & Cubides Cárdenas, 2017, p. 36).

Muchos y variados son los problemas que afrontan los Gobiernos en materia de seguridad y defensa, y estos producen decisiones políticas distintas, que se convierten en recursos de poder con control de sus efectos. Por lo tanto, los Estados y toda su estructura organizacional no pueden llegar a considerarse un protagonista solitario, ni totalitario autoritario, dado a la existencia de factores o fuerzas internas y externas que influyen mayormente sobre su capacidad de contención sobre las amenazas.

De ahí que el problema que se presenta en la actualidad por unir la política con la seguridad y la defensa se expresa bajo dos tipos de consecuencias: una surgida desde el objetivo de casi todo Estado por proveerlos, pero que, a causa de la globalización, requiere la intervención e interdependencia con otras naciones, y de muchos actores más que sobrepasan el control político interno, debido a que cada Estado asume la seguridad y la defensa de manera independiente, y de acuerdo con sus prioridades y capacidades, pero además existe la posibilidad de que este factor pueda a su vez causar daños colaterales, lo que termina por convertirse en un objetivo demasiado complejo por alcanzar.

Una segunda consecuencia está enmarcada por los problemas originados a causa del resultado de la conducción política, el crecimiento demográfico, el aumento de la desigualdad y la descomposición social, sumado a la evolución catastrófica del deterioro de las condiciones que termina por afectar la sociedad en su conjunto, tal y como lo afirma Fuentes Vera (2009):

Las amenazas a que están expuestos estos nuevos objetos de la seguridad no implican necesariamente el uso de la Fuerza Militar, aunque sí pueden significar nuevos roles para las Fuerzas Armadas, tema que suscita no poca controversia, como sucede en sus labores en función de la paz, la ayuda ante las catástrofes, el apoyo al desarrollo en múltiples instancias y el control territorial interno en el caso de las fronteras interiores, que se requerirán entre otras actividades profesionales. (p. 51)

De esta manera el aporte de la política en la actualidad y su permanente interacción con la defensa y la seguridad, deben estar dadas en mantener una

soberanía difícil ante la globalización, canalizar y actuar sobre la actual y compleja influencia de la ciudadanía y sus formas de manifestarse, y su creciente autonomía de poder, el aumento y la permanencia de diversos problemas raciales, la ventaja conseguida por la corrupción, y la falta de gobernabilidad entre otros. Ante estas nuevas realidades la política deberá buscar las estrategias desde lo militar y policial y abrirse ante nuevas dimensiones para promover los cambios que requieran los Estados.

Economía de defensa y paz

La relación paz y economía, estuvo concebida por muchos años en la función ejercida sobre el desarrollo visto a partir de un incremento en la producción de bienes y de servicios producidos por la economía de un Estado y que esta acción se mantuviera en ascenso de manera constante, sobre lo cual se entendía desde los principios de la economía que la renta producida daría lugar a la disminución de necesidades insatisfechas, debido a que las finanzas de los Estados podrían llegar a contar con mayor número de recursos para invertir en un grupo mayor de la población en condiciones de desigualdad social. Sin embargo, lo anterior es visto de manera contraria por el Programa de las Naciones para el Desarrollo Colombia (PNUD, 2014), según el cual, con base en Nussbaum (1999), Griffin (2001), Sen (2000) y Ocampo et al. (2001),

Esta posición dejaba de lado tanto a los factores de distribución de la riqueza, como a los de ingresos; es decir, no consideraba a la persona ni a su desarrollo bajo esta visión, se partía de la base de que el aumento del producto interno bruto nacional tendría como efecto la reducción de la pobreza y el aumento del bienestar general de la población Sin embargo, esta fórmula no resultó ser exitosa para la vigencia de los derechos y libertades de las personas en el mundo [...] las políticas de desarrollo contribuyeron al aumento del PIB de los países y a un cierto crecimiento económico pero los niveles de pobreza y desigualdad se mantuvieron e incluso, en momentos, se incrementaron gravemente. (p. 14)

Con argumentos de estudios analíticos cuantitativos sobre la relación entre la paz y la economía, Alcañiz (2015) sostiene que

Ni los países más ricos ni los países más pobres son los más pacíficos, si bien por motivos diferentes. Los primeros por su afán de conquista (de materias primas), su poder para participar en conflictos bélicos y su potencial militar; todos ellos son Estados consolidados y que ejercen como tal. Por el contrario,

los Estados pobres son Estados fallidos, débiles y sin organización interna por lo que la violencia se privatiza y se convierte en la norma. Las armas, adquiridas en el mercado global de armas, generan inestabilidad en el interior del Estado, gran cantidad de refugiados y desplazados y un lugar de nadie en el que, en los casos en que existan materias primas requeridas para la producción capitalista se libran en dicho territorio las batallas. (p. 23)

Ante opiniones como la de Alcañiz (2015), se pueden apreciar situaciones un tanto orientadas a proponer que la mayoría de los sistemas políticos económicos más tradicionales y utilizados en el mundo, continúan proponiendo un capitalismo depredador, sin embargo, ante panoramas complejos, el punto de partida para logra revertir la situación promovida por la desestabilización de la sociedad y su seguridad al igual que la defensa de su soberanía, requieren del reconocimiento que sobre que la guerra y los conflictos siempre se termina por eliminar objetivos y logros alcanzados de muchos años de esfuerzo de generaciones anteriores, por lo cual se requiere volver a empezar bajo amplios esfuerzos de gobernabilidad y reconstrucción de programas que aseguren condiciones de vida que permitan el aseguramiento en salud educación, servicios públicos y trabajo.

Todas las anteriores características y condiciones se logran bajo el amparo de la aplicación de una *economía de paz*, que obedece a no algo diferente a la construcción a base de políticas públicas y estrategias que permitan la construcción de paz, pero siempre ante el cobijo y el respaldo de la defensa y la seguridad. Cote Poveda (2016) propone que la teoría de la economía de paz debe proponer la interdependencia económica para promover y prevenir los conflictos y las guerras.

En contraposición a Alcañiz (2015), Cote Poveda (2016) considera la empresa parte fundamental de la maniobra de la conducción y elemento esencial para animar la resolución de conflictos por medio de la acción colectiva. Menciona la diferencias entre la construcción de paz y el mantenimiento de la paz:

El término "*construcción de la paz*" determina que para la consolidación de la paz deberían existir una serie de estructuras de construcción para la paz y con ello promover la paz sostenible a lo largo del tiempo, abordando las causas de la violencia y los conflictos desde una perspectiva multidimensional, preservando las capacidades de la sociedad y apoyando con esto la gestión para la paz y la efectiva resolución de los conflictos. (p. 12)

En cuanto a la consolidación de la paz, una vez estructurada y en realidad alcanzada, manifiesta que

Requiere una interlocución efectiva entre todos los actores de la sociedad, el ensanchamiento de las estructuras y condiciones para la paz, un adecuado clima político acompañado de una gran dosis de ética a la hora de tomar decisiones, un entorno de seguridad en todos los ámbitos relacionados con lo nacional. Actores de la sociedad civil y del Gobierno deberán crear las condiciones necesarias de cooperación tanto en lo económico como en lo social para asegurar la estabilidad y una paz sostenible en el largo plazo. El mantenimiento de la paz es una senda que se determina y se sostiene en el corto, mediano y largo plazo. (p. 14)

La intervención de la economía de defensa sobre la paz se debe centrar en la sociedad que debe enaltecer el cumplimiento del orden impuesto a través de las normas sobre cualquier otro fin, y como base fundamental del respeto por la nación y lo que esta representa como medio para alcanzar el bienestar común. Por tanto, la relación GDS paz, no debe ser vista en un intento por desviar la atención buscando la paridad del accionar de las Fuerzas Militares y de Policía sobre la sociedad y lo que representa encausar y restablecer el orden cuando se requiera. La guerra y los conflictos obedecen a fenómenos surgidos desde las sociedades, por lo tanto, cuando los Estados no están comprometidos desde el fortalecimiento cultural con la seguridad y la defensa de la Nación y con lo que representa para el mejoramiento de sus intereses, su economía y productividad, se colocan en riesgo los recursos y riquezas del Estado deben ser sus mismos intereses nacionales. Ahora, el principio del mantenimiento de una paz se forma mediante la de derrota de las amenazas, y, posteriormente, fijar la estrategia que a futuro haga inútil o poco fructífera cualquier intención de conflicto, por considerarse que este atenta contra el objetivo principal, la paz. Sin embargo, las amenazas nunca desaparecen, por cuanto no hay lugar a crear otro método más efectivo que la constitución de entidades destinadas a la seguridad y a la defensa.

Economía de defensa, cultura y educación

La relación cultura, educación y GDS es un asunto que va de la mano con la economía de defensa y paz, pero dentro del cual también se advierten varias dimensiones que permiten abordar la recontextualización de la economía de defensa con una mayor amplitud, y apartarse de la definición normal y sencilla que conduce al simple significado que se basa sobre la administración de recursos destinados en atención del mantenimiento de entidades orientadas a ocuparse en actividades tanto de defensa como de seguridad. En esencia, es indispensable

abordar el concepto *cultura en defensa*, que corresponde a la manera en que un Estado garantiza la aplicación de un mecanismo sobre el cual su sociedad conozca los riesgos y amenazas históricas, actuales y en prospectiva sobre defensa y seguridad (incluyendo estos dos mismos conceptos), pero también buscar que las personas valoren la importancia de resguardar la integridad de la nación, de su territorio y de las entidades encargadas de ejecutar los trabajos relacionados en este campo, promoviendo esfuerzos solidarios.

El portal del Ministerio de Defensa de España (2020) "Portal de cultura de defensa" promueve la pertinencia e importancia de este asunto, motivado a partir de su ley de seguridad nacional. Esta determina que es el Gobierno nacional quien debe formular efectivamente la promoción de una cultura en seguridad nacional, diseñada para

Poner en marcha acciones y planes que tengan por objeto aumentar el conocimiento y la sensibilización de la sociedad acerca de los requerimientos de la seguridad nacional, de los riesgos y amenazas susceptibles de comprometerla, del esfuerzo de los actores y organismos implicados en su salvaguarda y la corresponsabilidad de todos en las medidas de anticipación, prevención, análisis, reacción, resistencia y recuperación respecto a dichos riesgos y amenazas. (p. 4)

Otro ángulo sobre el cual se aborda la relación cultura, educación y GDS, se mantiene en la delgada línea sobre la que se establece que ciertos temas relacionados con seguridad y defensa reposen únicamente sobre los cuerpos de seguridad, por ser de carácter reservado, lo que de alguna manera obliga a dar un dominio casi que exclusivo, que por obvias razones ameritan la circunspección ante el manejo de la información. Hay que decir también que en muchos países del mundo las cátedras orientadas a establecer una aproximación a la defensa simplemente no existen, no se consideran importantes o se descartan debido a estigmatizaciones fundadas en eventos históricos que dan muestra de hechos de mal empleo del uso del monopolio de la violencia.

Es común advertir cátedras conducidas por personal civil dirigidas a personal militar, mas no de manera contraria, militares dirigiendo o impartiendo cátedra a los ciudadanos civiles, sin encontrar un real argumento que afiance esta posición de manera real. En contraposición a lo expuesto, el panorama de lo que guía los sentimientos de nacionalismo, respeto e inclinación a los objetivos nacionales es reemplazado por ideologías de tipo político ideológico en procura de ejercer un cambio de percepción. Las Fuerzas Militares, por ser parte activa

del Estado, forma parte de las malas decisiones desde la dirigencia burocrática del mismo Estado. Si algo se debe saber sobre la educación de las escuelas y universidades, y debería ser de obligatorio cumplimiento, es la enseñanza sobre cómo proteger una nación.

Calduch Cervera (2018) explica lo anteriormente manifestado que la cultura de la defensa debe ser comprendida como los esquemas culturales que respaldan y certifican la protección de una sociedad o la capacidad de defensa de una nación, por lo tanto, expone que

El conocimiento, explicación y utilización de la cultura de defensa en una sociedad solo puede realizarse con rigor desde el análisis y la comprensión del perfil cultural general de dicha sociedad y desde una perspectiva dinámica acorde con los cambios generacionales. Análogamente, no existe sociedad con una cultura propia que no incluya esta dimensión cultural de la defensa, tanto si explícitamente la contempla entre los fundamentos de su política de defensa como si la omite. (p. 136)

La manera en que se afronte este tema será el resultado de observar un panorama positivo, equivocado o erróneo de parte de la sociedad de un país, ya que sin el conocimiento pleno del significado de la defensa, la seguridad y las amenazas, y de su relación con la economía, siempre se libraré la discusión del mal empleo de los recursos públicos sobre aparatos militares y de policía, ante la falsa creencia de que las erogaciones en este aspecto son desbordadas, excesivas, mal empleadas y no necesarias.

Propuesta de recontextualización y definición

En cumplimiento al propósito de este apartado del texto, bajo el tránsito y desarrollo efectuado sobre las múltiples y principales amenazas que confluyen sobre la atención tanto de la seguridad como de la defensa, así como de factores de relación sobre muchos semblantes que impactan en la importancia de esta y que resaltan y refrescan el sentido en que se propone sea vista el gasto en seguridad y defensa, no como una simple erogación, sino como una real inversión ante todos los factores que dependen de este, se tiene una propuesta recontextualizadora que reúne el análisis de todo el capítulo de la siguiente manera.

La economía de defensa hoy día, se constituye en la estructura básica más importante sobre la cual se busca obtener la administración y el funcionamiento

más eficiente posible del sector encargado de la defensa y también de la seguridad de un Estado, en apoyo a la seguridad humana y multidimensional, pretendiendo obtener la máxima simbiosis entre estos dos elementos, convirtiéndose en un canal de desarrollo económico de la nación, respetando los principios de transparencia, normas y leyes, contribuyendo a la solución de los conflictos internos e internacionales, y afrontando de manera anticipada a todo tipo de amenazas sociales y ambientales, constitutivas de desestabilización de las sociedades y las democracias, que deben permitir acudir a la oportunidad natural que ofrece el acercamiento estrecho que se constituye entre la sociedad con la defensa y la seguridad.

Referencias

- Alcañiz, M. (2015). Sociología de la paz (positiva) en la globalización. En *Contra la deshumanización. Saberes y reflexiones desde la paz*. Universidad Técnica de Loja. https://www.researchgate.net/publication/281970559_Sociologia_de_la_paz_positiva_en_la_globalizacion
- Ardila Castro, C. A., & Cubides Cárdenas, J. (Eds.) (2017). Política pública de seguridad en Colombia frente a la convergencia y las nuevas amenazas. En *Políticas públicas de seguridad y defensa: herramientas en el marco del postconflicto en Colombia* (pp. 22-53). Escuela Superior de Guerra. <https://esdeglibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/13/10/22-1?inline=1>
- Banco Mundial. (2019). *Gestión del riesgo de desastres*. Banco Mundial. <https://www.bancomundial.org/es/topic/disasterriskmanagement/overview>
- Borrero Mansilla, A. (2018). Las amenazas a la seguridad nacional. En J. Cubides Cárdenas y J. Jiménez Reina. *Desafíos para la seguridad y defensa nacional de Colombia: teoría y praxis* (pp. 73-109). Escuela Superior de Guerra. <https://esdeglibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/19/16/93-1?inline=1>
- Calduch Cervera, R. C. (2018). Cultura de defensa. En Argumosa Jr. (Ed.), *Defensa, Estado y sociedad: el caso de España* (pp. 133-155). European Institute of International Studies. https://eprints.ucm.es/57483/1/Cultura_de_Defensa.pdf
- Cotte Poveda, A. (2016). Editorial: La economía de la paz. *Revista CIFE*, (27), 11-15. <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/cife/article/view/3218/3172>
- De la Cruz, F. J. (2011). La crisis de 1929. Consecuencias mundiales. Políticas de recuperación. *Clío*, 37. <http://clio.rediris.es/n37/oposiciones2/tema62.pdf>
- Del Río Durán, J. J. (2011). La ciberseguridad en el ámbito militar. *Cuadernos de Estrategia*, 149, 215-256. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3837348>
- Dinero. (2015, 28 de septiembre). El cibercrimen es un delito más rentable que el narcotráfico. *Dinero*. <https://www.dinero.com/internacional/articulo/principales-cifras-del-cibercrimen-mundo-colombia/213988>
- Esglobal. (2019). *La intensidad del terrorismo disminuye, no su alcance*. Institute for Economic & Peace. <https://www.esglobal.org/la-intensidad-del-terrorismo-disminuye-no-su-alcance/>
- Fernández Díaz, A. (2008). *Un mundo poliédrico*. Delta.
- Ferrer, O. I. (2015). Percepciones sobre las Fuerzas Armadas en el continente Americano. *Revista Política y Estrategia*, (126), 105-132. <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i126.65>
- Fuentes Vera, J. (2009). La ciencia política y los estudios sobre seguridad y defensa, precisiones y proyecciones. *Política y Estrategia*, (114), 43-53. <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i114.171>

- Grautoff, M., & Chavarro Miranda, F. (2009). Análisis del gasto militar desde la perspectiva de la economía de la defensa: el caso colombiano. *Ecos de Economía*, (28) 199-237. <https://www.redalyc.org/pdf/3290/329027278006.pdf>
- Harbulot, C. (2013). Estudio de la guerra económica y de las problemáticas relacionadas. *Cuadernos de Estrategia*, (162), pp. 67-102. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_162_La_inteligencia_economica_en_un_mundo_globalizado.pdf
- Hübbe Contreras, T. E. (2014). La corrupción ante una sociedad globalizada. *Díké*, 15(8), 79-100.
- Klepak, H. (2018). *La gestión de riesgos y los ejércitos nacionales: una mirada comparada a la experiencia latinoamericana*. Red de Seguridad y Defensa de América Latina. https://www.resdal.org/assets/resdal-paper-gestion-riesgo-klepak-_es.pdf
- Kumano, M. Y. (2020). *La desigualdad y la inestabilidad política en América Latina: las protestas en Ecuador, Chile y Colombia*. Documento de Opinión IEEE 22/2020. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO22_2020MAYYAS_LatAm.pdf
- Martínez, R. (2013). Las relaciones civiles-militares en sociedades en transformación: América latina. *Documentos Cidob*, (36). https://www.cidob.org/publicaciones/series_pasadas/documentos/america_latina/las_relaciones_civiles_militares_en_sociedades_en_transformacion_america_latina
- Martínez-Avial, J. S. (2017). Prólogo del jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire. En M. A. Fernández-Villacañas Marín (Coord.), *La nueva economía de la defensa en un nuevo orden mundial* (Vol. 1, pp. 5-6). Ministerio de Defensa. <https://ejercitodelaire.defensa.gob.es/EA/ejercitodelaire/es/.galleries/anexos/La-Nueva-Economia-de-la-Defensa-en-un-Nuevo-Orden-Mundial.pdf>
- Ministerio de Defensa de España. (2020). La cultura de defensa. *Portal de Cultura de Defensa*. <https://www.defensa.gob.es/portaldecultura/comun/culturaDefensa.html#:~:text=El%20Ministerio%20de%20Defensa%20contribuye,determinados%20pe-ligros%2C%20siendo%20las%20Fuerzas>
- Moliner, J. A. (2018, 14 de marzo). Apuntes para una conceptualización de defensa nacional y política de defensa. *Global Strategy*. <https://global-strategy.org/apuntes-para-una-conceptualizacion-de-defensa-nacional-y-politica-de-defensa/>
- Moloeznik, M. P. (2018). *Tratado sobre pensamiento estratégico-militar (enseñanzas para el sistema de defensa de México)*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/defensa-y-fuerzas-armadas/fuerzas-armadas-mexicanas/410-tratado-sobre-pensamiento-estrategico-militar>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2017). *Informe mundial sobre las drogas 2017*. Naciones Unidas. https://www.unodc.org/wdr2017/field/WDR_Booklet1_Exsum_Spanish.pdf

- Organización de las Naciones Unidas. (2013). *El uso de internet con fines terroristas*. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes/Use_of_Internet_Ebook_SPANISH_for_web.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2020). *Una nueva era de conflictos y violencia*. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/1918255s.evolving_forms.004.pdf
- Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol). (2020). Terrorismo. *Interpol*. <https://www.interpol.int/es/Delitos/Terrorismo>
- Pascual, D. S.-R. (2011). Criminalidad organizada y tráfico ilícito de armas ligeras. Repercusiones en el ámbito de la seguridad internacional. *Cuadernos de Estrategia*, (152), 177-205. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_152_ActoresArmados-NoEstatales.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Conflictos y construcción de paz en América Latina*. Programa de las Naciones para el Desarrollo Colombia PNUD Colombia. <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/cursos-conflictos-y-construccion-de-paz-en-am-rica-latina>
- Pulido, W. V., & Godoy Estrella, E. (2013). Impacto del gasto de la defensa en el crecimiento económico de Colombia en los últimos veinte años. *Revista científica "General José María Córdova": revista colombiana sobre investigación en el campo militar*, 11(11), 227-257. <http://www.scielo.org.co/pdf/recig/v11n11/v11n11a11.pdf>
- Real Academia Española & Asociación de Academias de la Lengua Española. (2020). *Diccionario de la lengua española* (23.ª ed.). Recuperado el 10 de octubre de 2020, de <https://dle.rae.es/terrorismo>
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina. (2011b). *Bases para una política de defensa nacional*. Red de Seguridad y Defensa de América Latina. <https://www.resdal.org/Archivo/uru-cap9.htm>
- Turrión, R. F. (2017). Los principales retos de la gobernanza de las migraciones. El binomio migración y seguridad a debate. En Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (Ed.), *Las migraciones internacionales, percepción y realidad. Un análisis desde la perspectiva de la seguridad* (pp. 29-61). Ministerio de Defensa de España. file:///Users/mariadelmaragudelo/Downloads/Dialnet-LasMigracionesInternacionalesPercepcionYRealidadUn-706108.pdf
- Viñas, Á. (1984). Economía de la defensa y defensa económica: una propuesta reconceptualizadora. *Revista de Estudios Políticos*, (37), 25-47. https://www.researchgate.net/publication/277228600_Economia_de_la_Defensa_y_Defensa_Economica_Una_propuesta_reconceptualizadora

Capítulo 4

Consideraciones y reflexiones sobre la economía de defensa en Colombia*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602069.04>

Sergio Barrios Torres

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: Este capítulo muestra una reflexión sobre el conocimiento, comportamiento, desarrollo y diversos puntos de vista que han delimitado la postura de la economía de defensa vista sobre Colombia y sus diferentes actores. Además, busca sumarse a los incipientes esfuerzos literarios que, en Colombia, se han enfocado en esta especialidad de la economía, teniendo en cuenta un historial de violencia que, más allá de formar parte de uno de los objetivos del Gobierno, se ha arraigado en la población de una manera difícil de entender.

Palabras clave: amenazas; informe; resultados; seguridad democrática.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación "El presupuesto de la defensa, conceptos generales de economía de defensa", del grupo de investigación Masa Crítica, de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Sergio Barrios Torres

Coronel (R) del Ejército Nacional de Colombia. Magíster en Logística Integral, Universidad Militar Nueva Granada. Especialista en Seguridad y Defensa Nacionales y en Comando y Estado Mayor, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Profesional en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova". Docente e investigador, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7207-4605> - Contacto: sergio.barrios@esdeg.edu.co

Citación APA: Barrios Torres, S. (2022). Consideraciones y reflexiones sobre la economía de defensa en Colombia. En S. Barrios Torres (Ed), *Economía de defensa: conceptos generales, asignación de presupuesto y recontextualización. Reflexiones en el caso de su aplicación en Colombia* (pp. 99-143). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602069.04>

ECONOMÍA DE DEFENSA: CONCEPTOS GENERALES, ASIGNACIÓN DE PRESUPUESTO Y RECONTEXTUALIZACIÓN

REFLEXIONES EN EL CASO DE SU APLICACIÓN EN COLOMBIA

ISBN impreso: 978-628-7602-05-2

ISBN digital: 978-628-7602-06-9

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602069>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

El ingrediente de opinión de la sociedad con relación a los recursos destinados por el Gobierno en defensa y seguridad en Colombia han estado enmarcados sobre factores provenientes de varios medios, dentro de los cuales se encuentran el mismo Estado y sus formas de medir y rendir informes orientados a mostrar resultados sobre sus políticas públicas con las cuales se da cumplimiento a las funciones, propuestas en campaña política y los planes de desarrollo. De esa misma manera se encuentran las posiciones y argumentos expuestos de parte de la oposición en un sistema democrático que impulsa los desaciertos y esgrime formas de mejor ejecución en temas relacionados también con defensa y seguridad. La prensa indudablemente proporciona la principal fuente que alimenta la percepción que la sociedad se apropia, en virtud de la acumulación de información que se relaciona con hechos sobre los cuales se evidencian inconvenientes producto del actuar delictivo exitoso por encima de las medidas adoptadas por las entidades encargadas de propiciar la defensa y la seguridad.

Por otro lado, se tienen el obscurantismo, la falta de conocimiento y de información con relación a la defensa y su importancia orientada al mejoramiento de las condiciones de estabilidad y mantenimiento del Estado, que a su vez no permite el adecuado relacionamiento y entendimiento de sus propios deberes y obligaciones. Y por último la falsa creencia infundada desde muchas fuentes, que han logrado estigmatizar los recursos en defensa como un gasto inocuo, desmedido, desproporcionado y favorecido sobre otros y que a causa de esto no permite alcanzar mayores beneficios visto en comparación con el gasto desde el ámbito social, e incluso visto como elemento articulador y provocador del retroceso del desarrollo económico del país.

La contundencia esbozada desde la misma historia da testimonio de la permanente falta de orientación estratégica y política. La composición y asignación del presupuesto en defensa no es correspondiente a los avances y transformaciones de las amenazas, sino que ha sido producto de acciones de reacción que no obedecen a una dinámica técnica, sino a la maximización priorizada del gasto.

Etapas de estudio del desempeño de la economía de defensa en Colombia

En remembranza a la historia que muestra a Colombia como un país en permanente conflicto interno, guerra civil o cualquier tipo de denominación que se les quiera asignar a las múltiples confrontaciones de orden doméstico, se recurre al estudio de Giraldo Ramírez y Fortou R. (2011), quienes, en su intención de complementar la literatura de una manera cuantitativa, aportan con evidencia el panorama de las “guerras civiles colombianas” (denominadas así por los autores), desde 1830 hasta los inicios del presente siglo. Como universo, asumen diez confrontaciones bélicas con características que ayudan a identificar denominaciones, contendores y tiempos (tabla 1).

Tabla 1. *Guerras civiles, conflictos, actores y fechas*

NOMBRE	GOBIERNO	CONTENDORES	INICIO	TERMINACIÓN
Guerra de los Supremos	Ministeriales	Supremos	1839	1841
Guerra de 1851	Liberales	Conservadores	1851	1851
Guerra de 1854	Golpistas	Legitimistas	1854	1854
Guerra por las Soberanías	Centralistas	Federalistas	1860	1862
Guerra de 1876-1877	Liberales	Conservadores	1876	1877
Guerra de 1885	Conservadores	Liberales	1885	1885

NOMBRE	GOBIERNO	CONTENDORES	INICIO	TERMINACIÓN
Guerra de 1895	Conservadores	Liberales	1895	1895
Guerra de los Mil Días	Conservadores	Liberales	1899	1903
La Violencia	Conservadores	Liberales	1946	1957
El Conflicto	Gobierno	Guerras y paramilitares	1994	2005

Fuente: Giraldo Ramírez y Fortou R. (2011).

Vale advertir que la denominación *guerra civil* obedece a la caracterización de quienes desarrollaron la investigación, por considerar que cumple con algunas particularidades sobre puestas sobre lo acontecido en algunos de estos episodios. En observancia a lo que se pretende, es casi que concluyente que siempre se ha presentado la relación de oponentes bajo la lupa de lo que hoy se define como *polarización*, que Caviades (2016, citando a Zechmeister y Corral 2012) describe como la manera en que los ciudadanos, en su libertad de adherirse a una idea, recurren a etiquetarla o a bautizarla, para así poder facilitar su socialización y encontrar mayor afecto sobre estas. Además, precisa que

El uso de estas etiquetas está asociado a características individuales y del contexto político en el que son usadas. En particular, estas etiquetas se utilizan con más frecuencia y coherencia entre individuos con un mayor nivel de educación, en contextos con mayor polarización política, menos partidos políticos y donde la volatilidad electoral es baja. (p. 202).

A lo que se refiere este aparte es que la polarización siempre ha estado presente, al igual que las posturas que defienden cada uno de los extremos, y lo que se ha logrado impactar es la posición del público, a través de la manera en que cada generación ha mantenido estas etiquetas al paso del tiempo, las cuales se han transformado dando paso en acumular más y nuevas ideas político-económicas, pero que han seguido el rumbo de ser defendidas de manera en algunos casos vehemente y violenta, pero que finalmente subyacen al debate político y enfrentamiento social.

La tabla 1 muestra los ciclos de tiempo entre eventos de confrontación, para lo cual se exhibe con evidencia que los periodos entre episodios son demasiado cortos, los cuales podrían llegar a denominarse periodos de paz, y además que

la polarización ha estado centrada básicamente sobre las diferencias políticas entre liberales y conservadores, y que asimismo se han mantenido y trascendido en el tiempo.

Algo que no se advierte en la tabla 1 es el periodo 1957-1994, en el que la literatura y la historia en Colombia dan cuenta del conflicto sostenido entre las guerrillas y el Estado, producto del suceso presentado durante La Violencia, periodo en el que se recurrió al empleo de Fuerzas Militares y de Policía para contener la amenaza considerada en ese momento. Si bien Giraldo Ramírez y Fortou R. (2011) no consideran dicho periodo una guerra civil, muchos de los acontecimientos perpetrados durante ese momento darán lugar a las reflexiones del capítulo y alimentarán su análisis.

El motivo por el que se relaciona la economía de defensa con la violencia en Colombia es por considerarse que el desempeño de las Fuerzas Armadas ha estado siempre presente bajo el amparo y la conducción política, a causa y consecuencia de sus decisiones. Asimismo, la incidencia de los partidos políticos tradicionales, sumado a las modificaciones y fenómenos creados por actores como los grupos armados, para lo cual tanto unos como otros se han valido de esta herramienta como un elemento de presión, para intentar adjudicarse sus propios objetivos y propósitos tanto políticos como económicos.

González Arana y Molinares Guerrero (2010, citando a Vargas, 2000) explican el uso habitual de la violencia y el desempeño de esta en el contexto colombiano:

“Es claro que la violencia ha sido una vía utilizada históricamente por la sociedad para resolver sus diferencias entre sí y que esta puede ser de tipo social, político, económico, familiar, entre otras. [...] Se sabe, pues, que los conflictos son normales en cualquier sociedad y que esta “no es otra cosa que la manifestación material en las distintas sociedades humanas de la diversidad, de las distintas expectativas, de la diversidad de los intereses contrapuestos, que son en buena medida un motor de desarrollo de la sociedad” (Vargas, 2000). Otra cosa es que, al parecer, en Colombia hay un hilo conductor asociado a cultura-política y violencia, y que, por lo tanto, en el país nos hemos habituado a resolver los conflictos a través de la violencia, máxime cuando las luchas sociales “históricamente han sido percibidas como las que subvierten el orden y, en esa medida, fueron situadas en ese campo grisáceo en que limita la subversión con la delincuencia, y el tratamiento ha sido adecuado a estas circunstancias”. (s.p.)

Moldeando y conduciendo el desempeño de la manera como se visualiza la aplicación de la economía de defensa en el contexto colombiano, y vistos sus episodios de violencia y conflicto interno, estos han generado siempre una

reacción con relación al GDS, mostrando un comportamiento etéreo de reacción, que de alguna manera han volcado el interés en este tema temporal y circunstancialmente, ayudando a resolver y volver a la normalidad los problemas de tipo político y social. Por lo tanto, se procede a estimar cinco etapas que delimitan el comportamiento de la asignación de recursos en GSD, y que a su vez están representados en sucesos sobre los cuales se pretende demostrar en principio que han sido a consecuencia a determinaciones coyunturales, mas no a partir de una estrategia o política de Estado que se mantenga en el tiempo a consecuencia de salvaguardar siempre los propósitos previstos a partir de todo lo que ampara la defensa y seguridad del Estado.

Etapa de organización

La primera etapa propuesta está constituida por episodios de confrontación interna, presentados entre 1876 y 1903. Hubo cuatro guerras civiles, y estas culminaron con la guerra de los Mil Días. El principal hecho de reacción sobre el GSD radicó en la promulgación de la Ley 35 de 1881, "código militar", en la que por primera vez se consideró no solo un inicio estructural sobre la organización de las Fuerzas Militares, en especial del Ejército Nacional, sino que también fue motivo de gran incidencia debido a la manifestación y determinación en aspectos sobre los cuales se debió optar por accionar recursos para cumplir con los propósitos encomendados a partir de esta ley, la cual permitió que se diera lugar a contar con los medios requeridos para cumplir con las intenciones que imponía la política y su dirigencia para este periodo de tiempo, con múltiples manifestaciones de violencia que deberían ser atendidos desde el Estado (Delgadillo et al., 2011, pp. 38-45).

Etapa de crecimiento institucional

La segunda etapa por referenciar se presenta entre 1907 y 1932, periodo en el que acontecieron hechos como la fundación de la Escuela Militar de Cadetes y la Escuela Superior de Guerra, bajo iniciativa del señor general Rafael Reyes Prieto, quien para la época se desempeñó como presidente de la República. En 1919 se fundó la Aviación Militar Colombiana, pero a pesar de que las tres Fuerzas Militares estaban constituidas, estaban significativamente necesitadas de recursos para dar lugar al equipamiento y mantenimiento del pie de fuerza, y fue solo hasta el término del conflicto o guerra contra Perú (1934) que se concentraron grandes esfuerzos sobre el Ministerio de Guerra de la época, bajo el gobierno del presidente Alfonso López Pumarejo.

Durante este periodo, se impulsó el desarrollo de las regiones, a consecuencia de las experiencias vividas motivo de la guerra con el Perú, pero además se presentó un aumento significativo de hasta el 15,9 %, sobre la asignación regular de recursos en defensa, motivado esto por hechos como el de llevar pertrechos, todo tipo de logística e insumos para las tropas que estuvieron involucradas en la región del Amazonas, las cuales se movilizaron en rutas desde Bogotá hasta la Tagua, y de ahí hasta el trapezio amazónico y Leticia, lo que demandó de grandes esfuerzos, que a la postre dejaron al descubierto nuevamente la falta de preparación y nuevamente una *oportunidad de reacción*, lo que logró en consecuencia, una mayor adquisición de equipos y elementos de apoyo logístico para los componentes de las Fuerzas Militares (Buitrago, 1984, p. 205).

Etapa de ajuste misional y doctrinal

La tercera etapa está enmarcada en la época de La Violencia (1946-1957), cuyos hechos se observan en la tabla 1. La importancia de delimitar de manera específica este periodo de tiempo radica en la variación y transformación de varios elementos como las influencias importadas desde otras latitudes, a causa de la aparición de la Guerra Fría, que desembocan en pasar de la conducción de la guerra regular, al desempeño sobre la guerra irregular y asimétrica, de ahí a que se perfilara como un caso aparte con relación a todo lo anterior asumido por el Estado, bajo el influjo de ideologías de tipo comunista que propician la prolongada confrontación armada irregular entre el Gobierno y guerrillas, distinguiéndose por la baja intensidad y la inclusión de muchas formas de lucha.

Existieron asuntos de orden interno como externo que incidieron en la gesta recorrida por la economía de defensa en el contexto nacional, surgido por factores motivados por una época marcada por la violencia partidista y la compleja decisión de la participación del Batallón Colombia en la guerra de Corea. La primera marcada por la creación de las guerrillas liberales ante la respuesta a la persecución, crímenes y abusos de orden político e incluso de la Policía Nacional, y la segunda impactada por la influencia ejercida por parte de los Estados Unidos con sus intenciones de contención anticomunista, la cual fue entendida por el Gobierno de la época y traducida, como un determinante para conducir su política exterior mediante el uso de la diplomacia, y pretender obtener el apoyo de ese Gobierno y cierta dependencia económica.

Detrás de estas intenciones se logró finalmente acceder a ciertos beneficios, que es importante destacar y que mantiene relación directa con el

comportamiento del GSD y la economía de defensa en Colombia. Así las cosas, la falta de preparación, doctrina, armamento y equipos, ante el surgimiento de las novedosas guerrillas era evidente e insuficiente, de tal manera que el desempeño y experiencia adquirida por el Batallón Colombia resulta ser esencial, debido a que lo que inicialmente se pactó, sobre el sostenimiento de la Unidad colombiana, era que esta debería estar inicialmente a cargo del Estado colombiano, lo que resultó revertido a razón de que la dependencia de esta unidad militar, terminó a cargo del Gobierno estadounidense. En 1953, durante el gobierno del señor general Rojas Pinilla, se adoptó la decisión de mantenerse hasta el final de la confrontación, aprovechando el hecho de adquirir mayor cantidad de armamento en contraprestación, por lo cual el Batallón permanecería hasta agosto de 1954.

Camargo (2015) destaca los resultados de esta intervención con un recuento de la participación de Colombia en la guerra de Corea:

Lejos de ser un acontecimiento positivo para la dinámica del país en esa época, la participación del Batallón Colombia cumplió con el objetivo primario de prestar una ayuda real a las tropas norteamericanas y surcoreanas en la guerra. En cuanto a los beneficios obtenidos con el envío del contingente a Corea, se puede afirmar que también fue útil, ya que gran cantidad de armamento regresó a Colombia y, sobre todo, la experiencia adquirida por los soldados significó un avance de años para las filas de militares colombianos en el país, el cual, después, fue de gran servicio. Y es que lo más importante fue lo ganado posteriormente por las Fuerzas Militares de Colombia ya que, se percibieron avances notables en aspectos como la logística, el armamento y el entrenamiento. (p. 231)

Evidentes intenciones traducidas a la realidad se pudieron concretar, uno el inicio de un irrestricto y regular apoyo militar de los Estados Unidos que se mantiene en la actualidad y la experiencia traducida en el combate de guerrillas.

Etapa de respuesta ante amenazas externas

El siguiente periodo de interés se traspone a las tensiones y a los incidentes diplomáticos con Venezuela y Nicaragua, básicamente presentados por situaciones que a la fecha se sostienen; hechos perpetrados por parte de Venezuela, como los registrados en el estudio de Beltrán Mora y Afanador Vargas (2011), quienes lo resumen con algunos eventos relacionados:

Levantamientos sísmicos sobre la plataforma continental sin "prejuzar sobre los derechos de Colombia y Venezuela en el mar territorial y plataforma

submarina, en 1967. Incidente de la nave pesquera colombiana La Aventurera, interceptada por un buque patrullero venezolano, cuando estaban acordadas las negociaciones directas de los dos países, en 1970. Primera demanda de nulidad de la carta diplomática que cedió Los Monjes a Venezuela por considerar que esta violó claramente normas constitucionales relativas a la firma y aprobación de los tratados públicos y a la prohibición de variar el territorio sin el visto bueno del Congreso en 1971. Y el incidente presentado en agosto de 1987, cuando la nave de guerra colombiana (Corbeta Caldas) ingresa en aguas que Venezuela considera como suyas en el Golfo de Venezuela, lo cual fue seguido por la mayor movilización que las Fuerzas Armadas Venezolanas. (p. 127)

Asimismo, los diferendos con Nicaragua han trascendido en el tiempo de manera tal que las intenciones sobre los territorios insulares, plataforma submarina y límites marítimos han sido permanentes, y, al igual que con Venezuela, se han discutido bajo el empleo de la diplomacia, llevando a Nicaragua a expedir apartes y argumentos sobre su libro blanco. Este desconoce la legitimidad de los tratados internacionales, hecho que ha generado interés y preocupación de parte de la dirigencia Colombiana. En la actualidad se ha fijado una decisión por parte de la Corte Internacional de Justicia, según la cual se otorgaron más de 75.000 Km² a favor de Nicaragua. Colombia no ha reconocido dicho fallo y aún presenta una defensa jurídica (Bedoya, 2014, pp. 259-267).

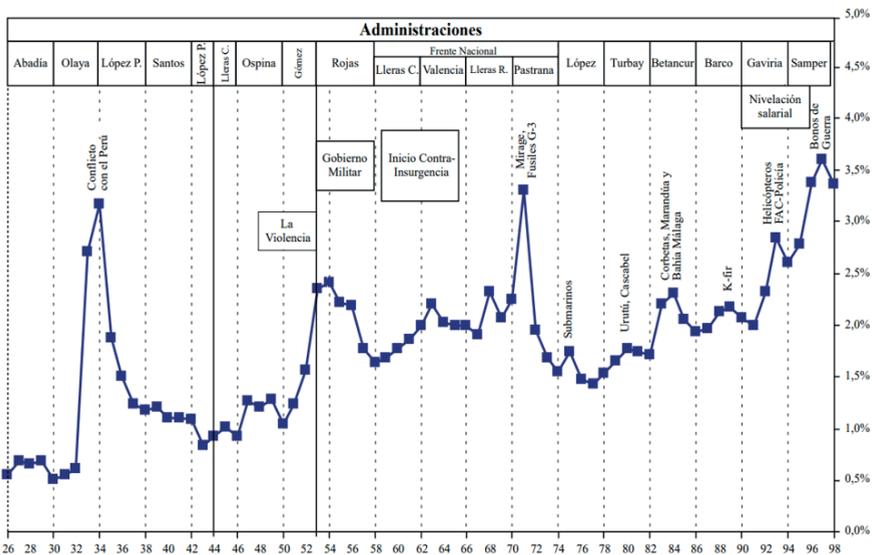
Sobre los eventos relacionados con estos hechos, fijados como una cuarta etapa de estudio, y ante la posibilidad de perpetrarse algún tipo de confrontación o conflicto, sumado al análisis político y militar del poder relativo de combate de posibles oponentes, se obtuvo la intención de varios Gobiernos de que durante el periodo comprendido entre la década de los setenta y finales de los ochenta se llevaran a cabo adquisiciones de tipo estratégico como los cazas Mirage 5. Recibidos por la Fuerza Aérea en 1972, alcanzaron a conformar una flota de 18 unidades y sirvieron durante 38 años, pues sus actualizaciones y modernizaciones permitieron prolongar su vida útil hasta 38.000 horas. Debido a la crisis ya mencionada con Venezuela en 1987, Colombia concreta la adquisición de 13 aeronaves Kfir C7, de segunda mano, y que representaron una mejora sobre los aviones ya existentes, posteriormente sobre el año 2007 fueron adquiridos 13 nuevos Kfir C10 sumado a la modernización de 11 ya existentes Kfir C7, lo que ha generado una flota de características no uniformes, lo cual redundará en su sostenimiento (Hernández, 2012).

Sobre este mismo periodo de tiempo en asuntos que relacionan a la Armada Nacional, se tiene como referencia especial la adquisición de las cuatro Corbetas

que fueron comisionadas durante 1983 y 1984, construidas en un astillero de Alemania, bajo los propósitos fijados del denominado "Plan Neptuno" que representó cerca del 60 % del presupuesto total destinado por el Gobierno entre los años 1978 y 1982, y que al igual que los equipos de la Fuerza Aérea han sido motivo de actualizaciones y modernizaciones, prolongando su vida útil ante la imposibilidad de ser reemplazadas estas motonaves (Semana, 2020).

Y con relación al equipamiento de tipo terrestre, se menciona la adquisición de los vehículos tácticos blindados, originada igual y especialmente por los incidentes fronterizos, y ante la inminente compra de parte de Venezuela de vehículos de combate a Francia y los Estados Unidos, incluyendo artillería autopropulsada. La respuesta del Gobierno colombiano fue disponer de estudios al Ejército Nacional para satisfacer el déficit de este tipo de equipos para la defensa, que derivó posteriormente en la escogencia de los vehículos EE-11 Urutú y EE9 Cascabel, de los cuales se completaron 128 unidades, y que en la actualidad también han sido motivo de modificaciones y "repotenciaciones" una vez más intentando aumentar su ciclo de vida útil (Jiménez, 2016). La historia detrás de estos acontecimientos, hasta el final del siglo anterior, se resume en la figura 1.

Figura 1. Asignación histórica en defensa y seguridad con relación al PIB desde 1926 hasta 1996 en Colombia



Fuente: Tobar et al. (1999, p. 167).

Etapa de desestabilización y desequilibrio

El quinto periodo de tiempo y análisis corresponde a los hechos contemporáneos que se han desarrollado a partir de 1990 hasta la fecha. Se destaca un balance favorecedor a los actores generadores de violencia, a partir de la aparición de la nueva constitución, mediante la cual la insurgencia encontró en la autonomía regional, la manera para establecer influencia en muchas áreas del territorio nacional, interfiriendo en los procesos de elección de gobernantes locales, a costa de la misma violencia, resultando ser un recurso estratégico de sus pretensiones. El aislamiento provocado por el control de áreas, fueron dando giros sustanciales, facilitando y dando lugar sobre el control de economías regionales, convirtiéndolas en productivas para financiar la guerra mediante muchos tipos de actividades delictivas como el saqueo, la extorción, vacunas, todo tipo de prácticas de economía ilegal y despojo de tierra que llevaron a fuentes inagotables de financiación.

Para propiciar un mejor entendimiento del panorama sobre el cual se han desenvuelto las posturas de la economía de defensa en este último episodio planteado para este debate argumentativo, se fraccionan las evidencias a partir de 1990 y del inicio de la primera década del 2000, momento de acontecimientos que desequilibran la acción del Estado sobre las amenazas descritas como

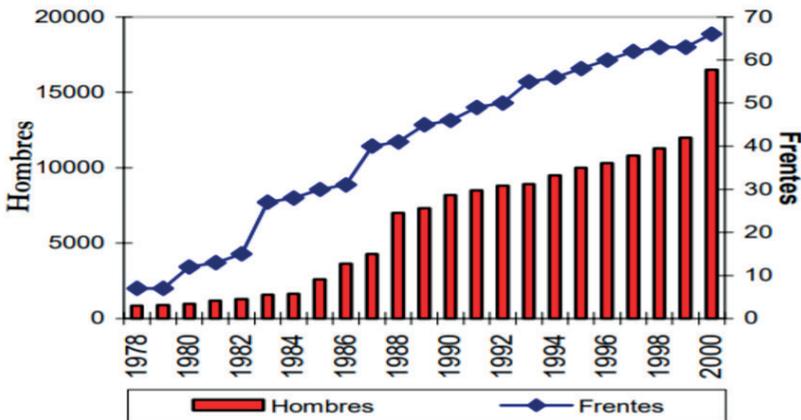
La expansión territorial de los protagonistas del conflicto interno colombiano en los noventa, orientada hacia la conquista de zonas con elevado valor estratégico, se expresa en el incremento del recurso al terror. La lucha en que se trenzan los grupos paramilitares y la guerrilla, más allá de suscitarse por desacuerdos ideológicos resulta de la disputa por el control de zonas con un alto potencial para ambas fuerzas y donde el apoyo de la población civil se consigue por la vía de la violencia y la intimidación. De tal suerte, las organizaciones armadas ilegales actúan a nivel local como redes de poder, que manejan instrumentos de fuerza y son capaces de imponer su control sobre la población a través de la intimidación, reemplazando los lazos de solidaridad colectiva por la desconfianza mutua, que se manifiesta en la ley del silencio y en el aislamiento, a partir de los cuales es imposible construir comunidad y propiciar el desarrollo. (Echandía Castilla, 2001, p. 232)

La independencia alcanzada por los actores del conflicto especialmente en el campo financiero dio fortaleza a los grupos guerrilleros adquiriendo uno de sus primordiales objetivos de tipo estratégico: atesorar capitales, desplegar frentes y aumentar su ocupación en múltiples áreas del país acrecentando su dominio a

escala local. Al tiempo se daba lugar a la consolidación de grupos denominados paramilitares, iniciándose así una puja por el control territorial, y a su vez sobre economías ilícitas al alza y muy productivas, con las que se financiaban sus acciones, lo que ocasionó que en muchos territorios el control pasara de mano en mano. Una vez más se evidenció que el Gobierno no pudo instaurar sólidamente un asiento legal, jurídico que en conjunto al accionar militar y policial diera lugar a contrarrestar la acción violenta de los diferentes actores en disputa.

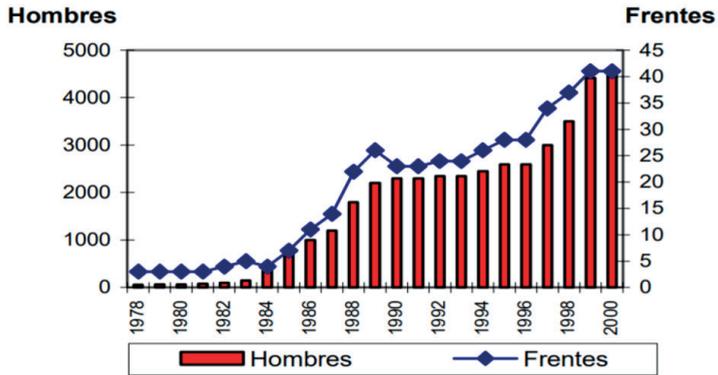
Con base en el estudio de Sánchez et al. (2003), en el que se busca analizar el conflicto armado en la década de los noventa, se da lugar a un balance sobre los datos que dibujan la situación encausada por el desborde de los grupos que dieron cuenta de esa realidad. La figura 2 muestra el crecimiento progresivo de las FARC a lo largo de los noventa: pasó de tener 7 frentes y 850 hombres en 1978 a más de 16.000 hombres en 66 frentes en el 2000. La figura 3 expone el crecimiento del ELN entre los ochenta y los noventa: en 1984 contaba con 350 hombres y, en el 2000, pasó a tener 4500 y 41 frentes. La figura 4 presenta el aumento en los casos de secuestro desde la década de los sesenta hasta la primera del 2000, cuando creció a 3706. La figura 5 muestra el aumento de las hectáreas de coca cultivadas con relación al número de hombres de las FARC, que, gracias al incremento en su participación en el negocio de la droga, accedió a recursos adicionales que le han permitido expandir su capacidad militar (Sánchez et al, 2003, pp. 6-18).

Figura 2. Número de hombres y frentes de las FARC



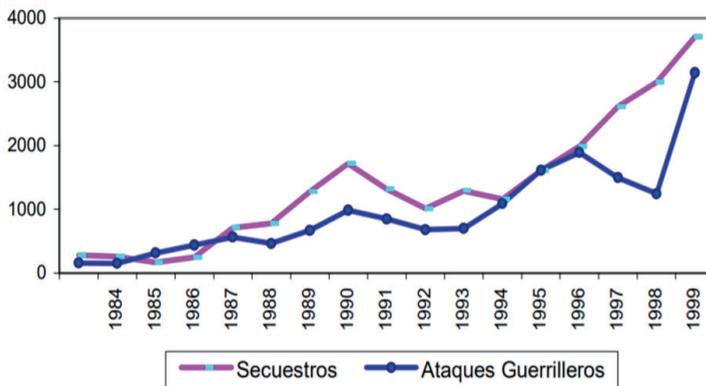
Fuente: Sánchez et al. (2003) con base en cifras del DANE y del Ministerio de Defensa Nacional.

Figura 3. Número de hombres y frentes del ELN



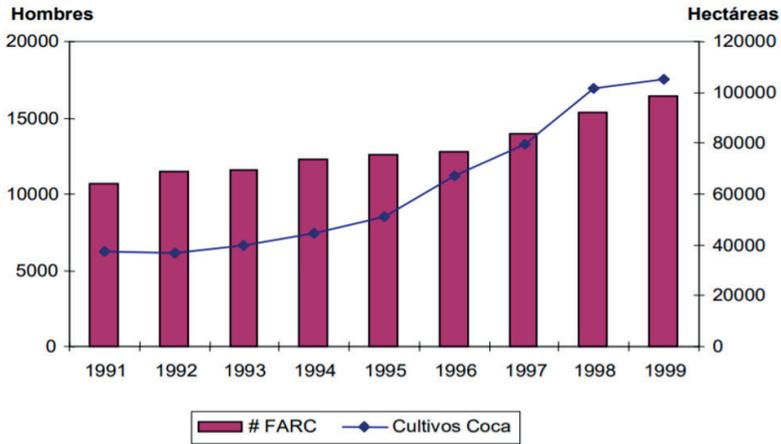
Fuente: Sánchez et al. (2003) con base en cifras del DANE y del Ministerio de Defensa Nacional.

Figura 4. Secuestros y ataques guerrilleros



Fuente: Sánchez et al. (2003) con base en cifras del DANE y del Ministerio de Defensa Nacional.

Figura 5. *Hombres de las FARC y cultivos de coca*



Fuente: Sánchez et al. (2003) con base en cifras del DANE y del Ministerio de Defensa Nacional.

La orientación política sobre la estrategia militar en momentos tan aciagos para el Estado colombiano estuvo plagada de desaciertos, conducidos por tres dimensiones de gobiernos diferentes que no prosperaron ni evidenciaron adelantos significativos en materia de seguridad y dejaron de lado la defensa ante el inminente esfuerzo de volcarse hacia el conflicto interno y sus múltiples frentes, que merecían atención por parte de la Policía y de las Fuerzas Militares.

Otros acontecimientos no menores e importantes por resaltar sucedieron en el periodo 1990-1999. Se dio paso al nombramiento de un ministro de defensa civil después de 38 años de ser ejercida esta cartera por militares activos, y recordar que los tres gobiernos que ejercerían en este mismo periodo tuvieron la intención de acceder a diálogos de paz con los grupos insurgentes terroristas, todos infructuosos. Lo anterior puede tener varias lecturas, pero siempre existirá la incertidumbre de lo que realmente se buscaba y el porqué de hacerlo a manera de diálogo: ¿falta de confianza sobre las Fuerzas Militares y de Policía? O en observancia a la implicación de atacar de manera frontal a las amenazas, que debía tener un factor económico alto, que superara las capacidades ampliamente del enemigo, para llevarlo a una derrota militar.

Durante el gobierno de Ernesto Samper, a las situaciones de origen extraño en el financiamiento de su campaña política se sumó la afectación causada por la gran cantidad de descalabros operacionales, y los militares y sus bajas capacidades estratégicas y operativas se mantuvieron a base de ímpetu, pues en ocasiones llegaron a ser víctimas de los grupos armados. Acrecentada esta

situación hacia el término de la década, y ya con la conducción política de Andrés Pastrana, se facilitó un nuevo intento de diálogo, recordado como "la zona de despeje o distención del Caguán", con la que incluso se dispuso del retiro de tropas o desmilitarización de un área para volverla de uso exclusivo del grupo terrorista de las FARC. La mala ejecución de dicho proceso y su posterior ruptura, generó una nueva reacción, que se sumó a la presión del Gobierno de los Estados Unidos, quien exigió una reorientación a manera de reforma operativa militar, que permitiera su injerencia y ayuda financiera que a la postre se constituiría como el Plan Colombia (Buitrago, 2011, pp. 9-10).

Este decenio sin embargo marco una diferencia notoria, evidenciando una variación significativa al alza sobre el GDS, por la decisión de los Gobiernos quienes optaron por gastar más en seguridad, lo cual no significa que su política de seguridad haya significado un avance con relación al mejoramiento de dicha inversión con respecto a la situación del país, explicado de la siguiente forma. El primer hecho de marcada trascendencia tiene lugar a través de la Ley 4 de 1992, "Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública".

El desempeño de las FF. MM. requería no solo la dotación, sino también un incentivo para el personal activo y las nuevas generaciones que observarán en las Fuerzas Armadas una profesión viable a futuro, con la cual pudieran disponer la vocación al servicio de la Nación. Para ello se estableció el llamado "Plan quinquenal" para la Fuerza Pública, presentado por el Departamento Nacional de Planeación (1991):

La escasa articulación entre el presupuesto de funcionamiento y el de inversión le ha restado eficacia al gasto que, a su vez, se ha programado con base en un sistema de planeación deficiente [...] Mientras que el pie de fuerza aumentó considerablemente en los últimos años, los gastos generales se mantuvieron constantes, disminuyendo la dotación y el equipo por cada soldado. Las escalas de remuneración utilizadas no son las óptimas, y en general el bienestar de las tropas es bajo. (p. 14)

Debido a la vigencia de esta ley, posteriormente se dio expedición al Decreto 107 de 1996, que terminó por fortalecer el incremento gradual sobre el salario del personal adscrito a todo el Ministerio de Defensa, "por el cual se fijan los sueldos básicos para el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional, Personal del

Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional". Pero además se dio lugar en 1997, a la Ley 345 de 1996, por la cual se autoriza al Gobierno Nacional para la emisión de bonos de deuda pública interna y se dictan otras disposiciones", que permitió alcanzar los recursos para recobrar y fortalecer la capacidad operativa que permitió la escalada y auge de todas las organizaciones terroristas y al margen de la ley que durante ese periodo habían alcanzado un alto poder delictivo.

Básicamente se fueron alcanzando adquisiciones e inversiones destacadas acumulando cargas básicas para el armamento, el cambio de calibre del arma de dotación (Fusil Galil, cal. 5.56 mm), equipos de comunicación, equipos fluviales para la Infantería de Marina, reparación y actualización de aeronaves, ubicación de nuevos puestos de policía, y algunas otras. Sin embargo, la infraestructura en equipos estratégicos destinados a la defensa permaneció en casi el mismo estado ante la sobreposición de la seguridad sobre la defensa como estrategia política ante los momentos que se vivían para la época.

Continuando con el análisis de la última etapa o periodo del desempeño de la economía de defensa en Colombia y el GSD, se ponen de presente hechos por destacar y ubicados en el tiempo sobre las primeras décadas del presente siglo, motivo de grandes avances pero que de igual manera, fueron resultado de factores circunstanciales, afianzando aún más el factor que explica el hecho, de que la economía en situaciones de gestión financiera orientada en seguridad y en defensa, siempre se ha conducido como medio de reacción, no como políticas públicas de Gobierno que se perpetúen y mejoren en el tiempo, pues una vez más el Estado enfrentó la necesidad de optimizar la eficacia y eficiencia de su Fuerza Pública para proporcionar seguridad a sus ciudadanos, por lo cual fue política y militarmente imperioso que se hiciera con una estructura de costos de acuerdo con la situación. Así las cosas, obligaron a la ampliación del pie de fuerza, lo cual daba lugar a mayor equipamiento, incremento en los rubros presupuestales de servicios de personal (nominas, alimentación y prestaciones sociales), además la adquisición de equipos que fueran determinantes en la ofensiva requirió de una gran inversión, pero también de sostenimiento de este tipo de nuevas capacidades.

El resurgir de las capacidades

Todo este reacomodo partió de la aplicación de la denominada "política de seguridad democrática", que, junto con el levantamiento de ciertas restricciones del Gobierno de los Estados Unidos sobre el empleo de los recursos del Plan Colombia —los cuales se lograron aduciendo una lucha frontal contra el

terrorismo, el secuestro, las masacres y las tomas de municipios; la ya problemática existente guerrilla y los paramilitares; y la declaración del “Estado de conmoción interior”— permitieron la adhesión de recursos mediante rentas o impuestos temporales que hicieran viables las propuestas para resquebrajar los adelantos de los grupos narcoterroristas y las ventajas adquiridas.

Así las cosas, la implementación del Decreto 1838 del 11 de agosto de 2002 materializó, entre el 2002 y el 2006, los recursos adicionales, manifestado en la necesidad inmediata de contar con recursos destinados a las Fuerzas Militares, de 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. Que es deber de las personas naturales y jurídicas contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones que permitan preservar la seguridad democrática. Posteriormente, y con el propósito de mantener este esfuerzo, se dio lugar dentro de la modificación del estatuto tributario, Ley 1111 de 2006, al capítulo 2 creando el impuesto al patrimonio, para apalancar también recursos entre el 2007 y el 2010.

Igualmente, para el tiempo comprendido entre el año 2011 al 2014, se vuelve a modificar el estatuto, mediante la Ley 1370 de 2009 (*Portafolio*, 2010), pero también ya se implementa parte de la financiación del sector de defensa con los resultados operacionales de sus empresas adscritas y vinculadas dada la actividad económica para la cual fueron creadas, y cargo del Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED) del mismo Ministerio de Defensa.

Con el recaudo logrado durante los dos periodos de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se logró activar una estrategia a partir de la economía, que pudo financiar el gasto militar y de Policía, que a su vez también permitió adoptar la recuperación propuesta desde lo político para la recobrar la seguridad interna propuesta por ese Gobierno. Esta es la primera vez que se afrontó el conflicto y toda la seguridad de manera correcta, asertiva y colocando en primer orden el enfrentar todos los problemas de la seguridad y la defensa, equilibrando las finanzas del Estado dejando de lado el déficit fiscal y en consecuencia la deuda pública, pero además se elevan los niveles de inversión sobre el GDS, todo esto bajo la comprensión y entendimiento de que sin estos dos factores y su dominio, no se pueden tomar medidas en los aspectos económicos y por supuesto en lo social, retomando no solo el control de la situación sino sustrayendo a los actores generadores de violencia el ímpetu y campo ganado en sus intenciones.

El principal logro sobre la adopción de medidas sobre este ajuste fiscal estuvo centrado sobre una visión a futuro a mediano plazo, que no permitió colocar

en riesgo la estrategia en seguridad y de mantenerla para lograr los objetivos propuestos; sin embargo, siempre que se adquieran capacidades, la única manera de mantenerlas es con políticas que trasciendan en el tiempo, teniendo en cuenta que el financiamiento trae consecuencias a futuro, que de no continuarse tendrán un efecto negativo. El ciclo de inversión en GDS, que causa confianza estabilidad e inversión extranjera, ocasionan desarrollo y crecimiento económico, y que finalmente debe proveer el financiamiento de la defensa y seguridad, se rompe siempre que este se interrumpa desde el inicio del mismo, es decir bajo el debilitamiento de la política y la estrategia e inversión en el GDS, que al paso del tiempo será mucho más difícil de recomponer, casi que imposible, pues las amenazas cuentan con el recurso y mantienen su intención de superar siempre a las fuerzas de seguridad del Estado, ya que uno de los objetivos del enemigo esta puesto sobre atacar contundentemente la economía, dado que de esta manera se ataca también la fuente de financiamiento de la seguridad, es decir la aplicación de una guerra económica.

Para ampliar lo anterior, Caballero Argáez (2003) comenta la financiación de esta estrategia y sus posibles implicaciones económicas:

El éxito de una guerra depende de dos elementos cruciales: obtener recursos rápidamente, al mínimo costo económico posible, y mantener, al mismo tiempo, la estabilidad macroeconómica. En otras palabras, las guerras tienen un costo que no puede financiarse acudiendo al expediente fácil de la inflación y de los desequilibrios económicos. (p. 33)

Y, para afianzar esta idea, cita a Naill Ferguson (2001):

La movilización militar no es suficiente para ganar una guerra y que es necesario tener en cuenta "la sofisticación financiera del Estado: su habilidad para extraer recursos de los contribuyentes y para obtener préstamos de los inversionistas. Hay que lograr un equilibrio certero entre los diferentes sectores de la economía para maximizar los recursos para la guerra, sin afectar el bienestar económico de la población" (p. 33)

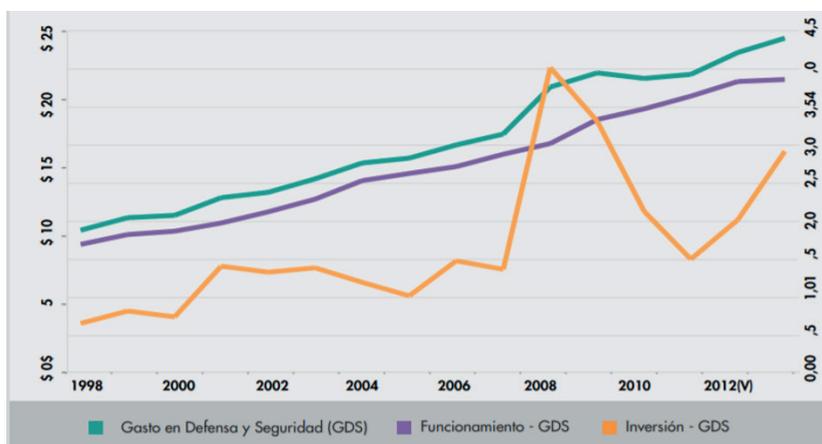
Esta habilidad, añadida a la estrategia de proteger una estabilidad macroeconómica, complementada a la decisión política en común de muchos partidos políticos, de los empresarios y de muchos de los ciudadanos de la población del país, confluyeron en un deseo común, no fue otro que reparar todas las fracturas de las Fuerzas Militares y de Policía para dar paso a un incremento del desarrollo económico.

En la figura 6, derivado del informe *Boletín de seguimiento consolidación de la paz* (9.a ed.), se aprecia la evolución del gasto en defensa y seguridad y su

evolución, en la que se resalta el alto grado de compromiso sobre el consumo en inversión, el cual ha sido motivo de definición en Colombia, a partir de los mismos planes de desarrollo advirtiendo que son según la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (2017):

... promueve el uso eficiente y transparente de los recursos de inversión, permite alinear los objetivos y prioridades definidos en el Plan Nacional de Desarrollo con el Plan Plurianual de Inversiones¹ y hace posible establecer una relación directa entre el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía. (p. 3)

Figura 6. Gasto en defensa y seguridad, 1998-2013



Nota: las cantidades están dadas en billones a 2012.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2014), Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema integrado de Información Financiera.

Así las cosas, durante la etapa comprendida entre 2002 y 2006, se presentaron inversiones que permitieron aumentar las capacidades así:

Aumento del pie de fuerza, con 59.901 uniformados, activando 500 pelotones de soldados campesinos cubriendo 598 municipios, activación de 9 Brigadas Móviles, 5 Batallones de Alta Montaña y 13 agrupaciones de Fuerzas Especiales Antiterroristas Urbanas [...] adquisición de 25 aeronaves ligeras de combate, 1 avión de inteligencia, 12 helicópteros de instrucción y 8 helicópteros

¹ Este plan comprende la anualización de los recursos financieros que se destinarán para la financiación de los programas identificados en la parte estratégica del plan de desarrollo, y forma parte integral de su formulación Fuente: Secretaría de Planeación de Bogotá (2020).

de asalto [...] Repotenciación de vehículos blindados de caballería, el fortalecimiento del mantenimiento de su armamento mayor y la adquisición y mantenimiento de equipos de ingenieros (maquinaria amarilla). (Ministerio de Defensa Nacional, 2007, p. 14)

En cuanto a la inversión en la Policía Nacional, se destacan entre los más resaltantes: "Aumento de la Policía Nacional con 2500 uniformados para carreteras, construcción de 157 estaciones, 10 escuadrones Esmad y 57 escuadrones de carabineros, activación programa de recompensas y creación de 4 grupos Gaula" (p. 15).

La reelección de Álvaro Uribe Vélez dio lugar a la política de consolidación de la seguridad democrática, especialmente en el 2008, momento de convergencia de factores económicos que, sumados a los recaudos de impuesto al patrimonio con destinación específica a la defensa y seguridad, evidenciaban que definitivamente esta daría los recursos para su propia financiación, como lo demuestra la figura 6, y explicado con otros resultados en adquisición y respaldado con la ejecución de cerca de 8 billones de pesos y con resultados en aumento de su equipamiento y fortalezas como:

Creación 3 brigadas móviles, 3 batallones de infantería, 2 batallones de ingenieros, Activación de 20 elementos de combate fluvial y 14 compañías de asalto fluvial Armada Nacional. Activación del Grupo Aéreo Yopal y Leticia Fuerza Aérea. Creación de 5 Unidades Carabineros, 21 Unidades DIJIN, 1 Grupo Gaula, 2 Grupos de Cuerpo Élite de Hidrocarburos, 3 Metropolitanas, 1 Departamento de Policía, 71 unidades básicas de inteligencia, 5 Escuadrones Móviles Antidisturbios. Incorporación de 30 mil hombres PONAL, adquisición de (29) obuses 105 mm y (39) vehículos blindados, 15 helicópteros de asalto UH60L, 5 helicópteros de transporte MI-17V, 6 aviones C-208, 3 aviones SK-350, un avión patrullero marítimo, modernización 24 aviones KFIR, modernización 6 helicópteros UH-60A, 1 avión multirol B-767, 4 aviones CASA C-295, 12 helicópteros de ataque Huey II. modernización de 4 fragatas, modernización de 2 submarinos, incorporación de 3 patrulleras rápidas de río, 1 buque patrullero para zona económica exclusiva, 1 buque patrullero de costa, según [el] informe *Fortalecimiento de las capacidades de la Fuerza Pública: recursos extraordinarios 2007-2010*. (Ministerio de Defensa Nacional, 2011a)

Sostenimiento de capacidades

Posteriormente sobre la época comprendida entre el año 2010 y hasta el 2014, ya bajo el gobierno de Juan Manuel Santos, y con una reducción sobre el

enfrentamiento frontal con los grupos subversivos especialmente, se da paso a un fortalecimiento sobre las llamadas BACRIM como dinamizador de las amenazas, abordando campos como la economía ilegal en todas sus modalidades, aumentando nuevamente las cifras en cuanto a extorción, hurto de automotores, para lo cual se asume una estrategia e fortalecimiento de la Policía sin descuidar sobre el conflicto interno sobre la cual en la Fuerza Pública se destacaron por la implementación de sus nuevas capacidades, provistas con algunas de las señaladas a continuación así:

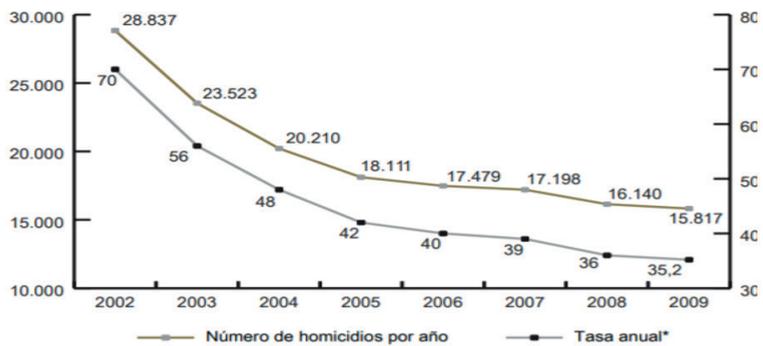
Incorporación de 25.000 policías adicionales, activación 9 metropolitanas PONAL, 4 comandos de policía, mejoramiento 51 estaciones de policía, Adquisición de 4 helicópteros Bell 407, Adquisición de 1278 vehículos y motos, Construcción de un centro conjunto de inteligencia. [...] las Fuerzas Militares se dotaron con: Incorporación de 5.000 soldados profesionales al Ejército Nacional, Adquisición de 7 helicópteros Black Hawk S70i al Ejército Nacional y 1 helicóptero Bell 412 EP a la Fuerza Aérea Colombiana, Adquisición de 4 aviones tipo Caravan, 2 aviones de transporte pesado C-40 y 2 aviones medianos C-295, Modernización de 12 helicópteros (7 UH60L y 5 Huey UH1N), Adquisición de 11.000 visores nocturnos y 24.500 miras de combate, Adquisición de 1 buque patrullero oceánico, Construcción de 3 buques patrulleros de costa y 2 buques de desembarco anfibio BDA, Adquisición de 17 botes de reacción rápida para guardacostas, 5 elementos de combate compuestos por botes Boston Whaler, 8 aerodeslizadores Hovercraft y construcción de 4 lanchas patrulleras de ríos, LPR, Adquisición de 3 sistemas de Aeronaves Remotamente Tripuladas ART, Ejecución de los Ingenieros Militares de 6 macro proyectos de infraestructura y 89 obras de gran impacto y rápida ejecución. Según acta informe de gestión y entrega Ministro Pinzón a Ministro Villegas. (Ministerio de Defensa Nacional, 2011b, pp. 10-20)

Los resultados sobre la inversión en GDS, como aplicación de la economía de defensa en Colombia, han estado estructurados sobre los informes de gestión vinculados a los mismos periodos de los gobiernos. Si bien las cifras arrojan elementos a favor de estas acciones presupuestales, las amenazas son constantes, permanentes, se transforman a medida en que el Estado ha ido acumulando nuevos esfuerzos, se reacomodan e implementan nuevas formas de actuar delictivo. Esto no permite guardar una debida proporción entre la erradicación de estas, por más de que se destinen recursos para alcanzar objetivos propuestos como propósitos de un plan de gobierno. Así las cosas, pareciera que no se ven cerca los términos o apaciguamiento de todos los problemas que

forman parte del conflicto interno, la seguridad ciudadana y la defensa nacional. Sin embargo, los resultados saltan a la vista, y la pregunta que será motivo de discrepancia seguirá siendo la siguiente: ¿es suficiente el recurso destinado para la defensa y la seguridad? Observar los resultados es motivo de análisis para tratar de identificar una respuesta.

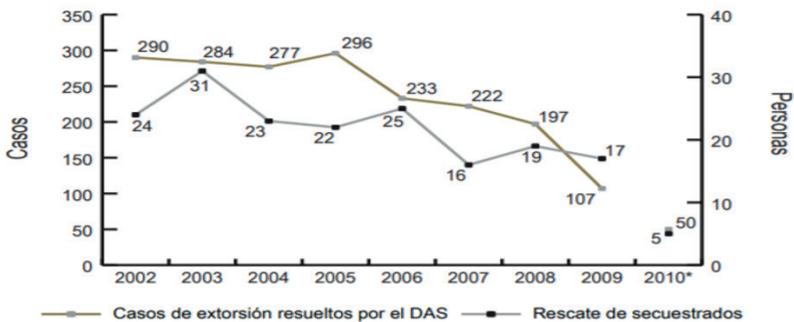
Sobre el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, las figuras 7-13 muestran los resultados extractados del informe al Congreso de la República en el 2010. Son una muestra evidente de los adelantos y resultados en materia de orden público y combate frontal contra las amenazas, basado en objetivos previstos durante sus periodos de Gobierno.

Figura 7. Evolución de los homicidios



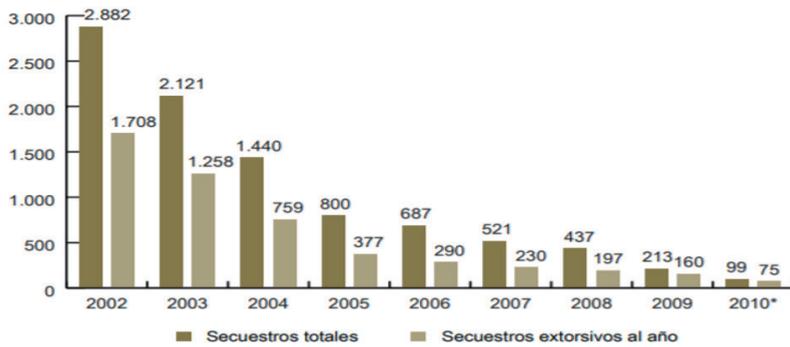
Fuente: Secretaría de Prensa, Presidencia de la República (2010).

Figura 8. Evolución del rescate de secuestrados y casos de extorsión resueltos



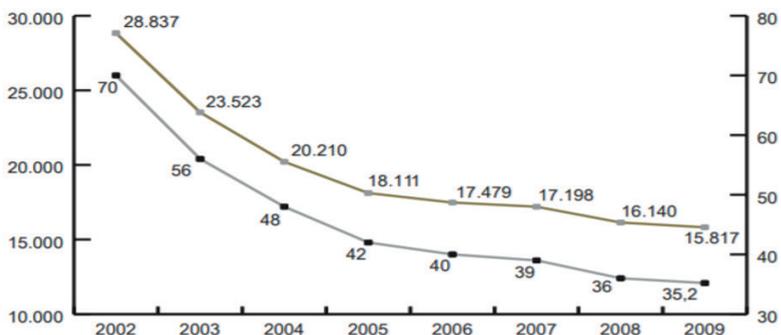
Fuente: Secretaría de Prensa, Presidencia de la República (2010).

Figura 9. Evolución de los secuestros totales y extorsivos



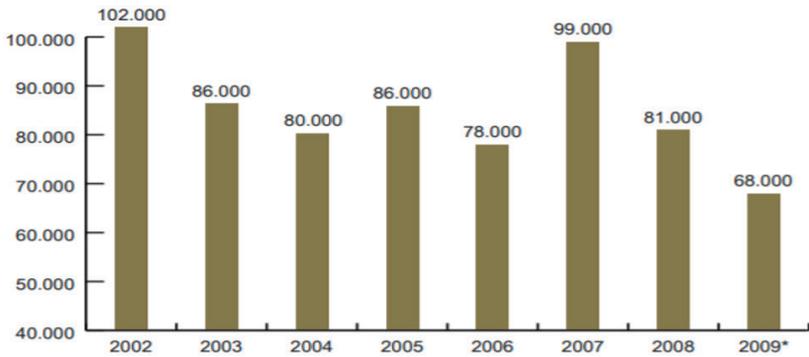
Fuente: Secretaría de Prensa, Presidencia de la República (2010).

Figura 10. Evolución de los homicidios



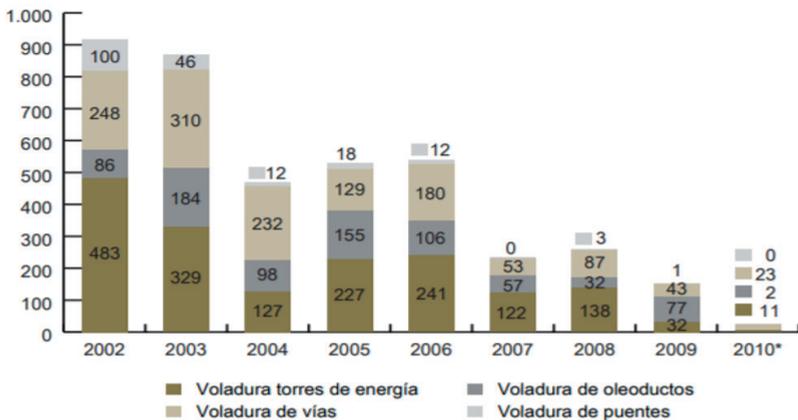
Fuente: Secretaría de Prensa, Presidencia de la República (2010).

Figura 11. Evolución de los cultivos ilícitos de coca



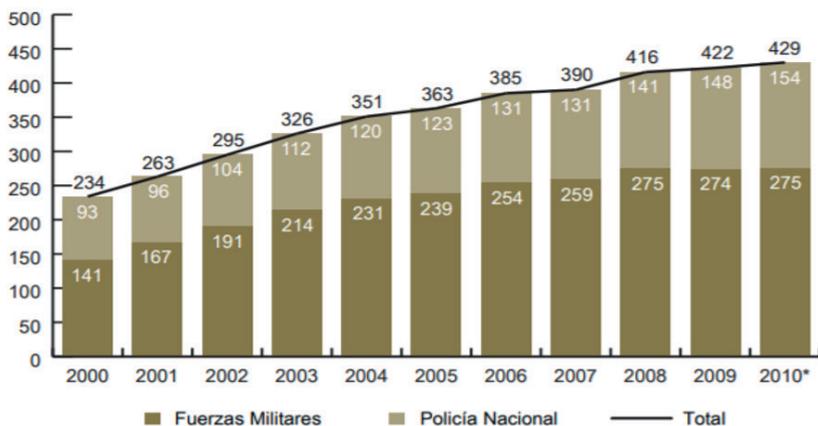
Fuente: Secretaría de Prensa, Presidencia de la República (2010).

Figura 12. Evolución de los atentados contra la infraestructura



Fuente: Secretaría de Prensa, Presidencia de la República (2010).

Figura 13. Evolución del pie de fuerza pública

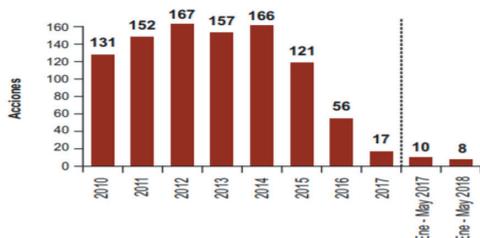


Fuente: Secretaría de Prensa, Presidencia de la República (2010).

Las figuras 7-13 presentan los adelantos en resultados vistos desde la asignación decidida del aumento en el recursos de defensa y seguridad, y más allá de cualquier perspectiva para enfrentar especialmente el conflicto interno, también es importante destacar el fortalecimiento de la Fuerza Pública en capacitación, profesionalización y modernización en cuanto a equipos, logrando una transformación en cómo hacer las cosas, la táctica y afrontar modos de actuar de los grupos armados y delincuencia en general. No obstante, en las conclusiones se dejarán ver algunas consideraciones planteadas a partir de estos adelantos, que finalmente no resultan ser constantes en el tiempo.

De la misma manera, es importante dar alcance a algunos de los resultados obtenidos durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) (figuras 14-18).

Figura 14. Acciones de grupos armados al margen de la ley, 2010-2018



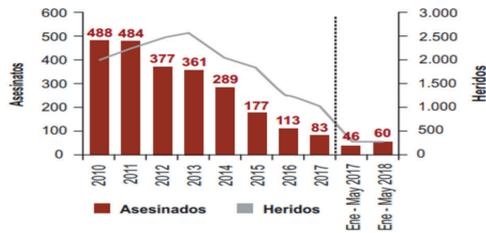
Fuente: Presidencia de la República de Colombia (2018).

Figura 15. Tasa de homicidios por cien mil habitantes, 2007-2017



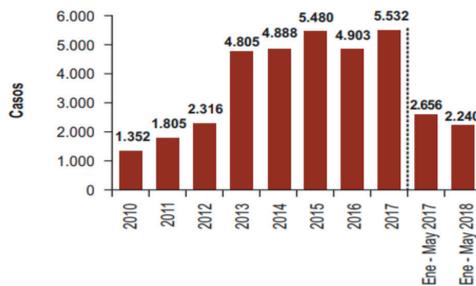
Fuente: Presidencia de la República de Colombia (2018).

Figura 16. Miembros de la Fuerza Pública asesinados y heridos en combate, 2010-2017



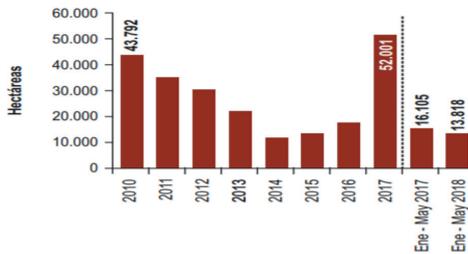
Fuente: Presidencia de la República de Colombia (2018).

Figura 17. Casos de extorsión, 2010-2018



Fuente: Presidencia de la República de Colombia (2018).

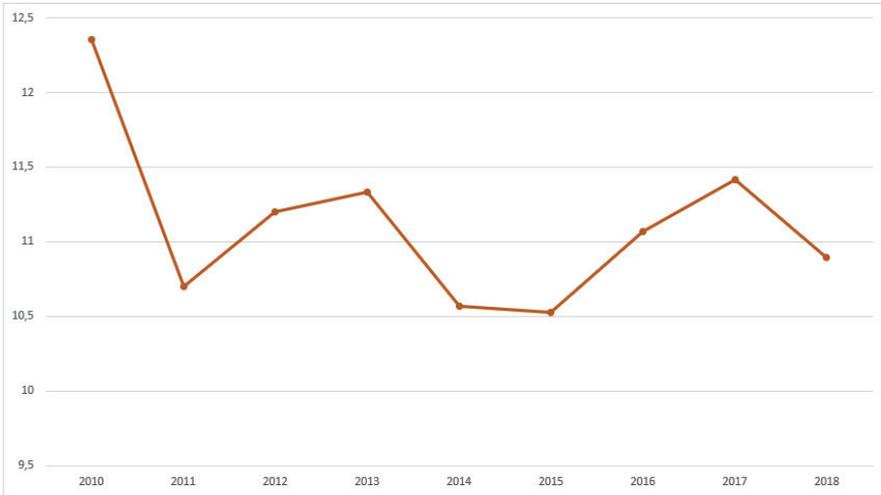
Figura 18. Toneladas de cocaína incautadas, 2010-2018



Fuente: Presidencia de la República de Colombia (2018).

El comportamiento del GDS de estos dos periodos presidenciales (2010-2018) refleja resultados en cifras, pero la asignación no fue una constante, pues tuvo oscilaciones y variaciones que no obedecen a un comportamiento consecuente al incremento y metamorfosis de las amenazas. Esto indica que, ante la obtención de buenos resultados, según el mismo Gobierno, no se prevé una constancia y formulación de políticas que permitan mantener las capacidades adquiridas, sin dar lugar a la anticipación de grupos armados terroristas, subversivos, de economía ilegal, carteles de la droga y otros asociados al crimen transnacional. Dicho comportamiento de asignación, que correspondió posteriormente a ser la causa de los avances que lograron hacer recular el incremento de muchas organizaciones ya relacionadas, comienzan a ser reformuladas, lo que reinicia un círculo vicioso de pérdida paulatina de sostenibilidad, eficiencia, efectividad y mantenimiento de equipos y formación dando lugar a nuevas ventajas a favor del crimen, algo evidenciado en la figura 19 con datos obtenidos a través del Banco Mundial y la relación de asignación en gasto militar entre el 2010 y el 2018, que son acumulados y suministrados a través de datos establecidos por entidades nacionales.

Figura 19. Gasto militar en Colombia con relación al gasto del Gobierno central, 2010-2018



Nota: las cantidades están dadas en porcentajes.

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2020).

Aportes, resultados y consecuencias de la economía de defensa y el gasto en defensa y seguridad

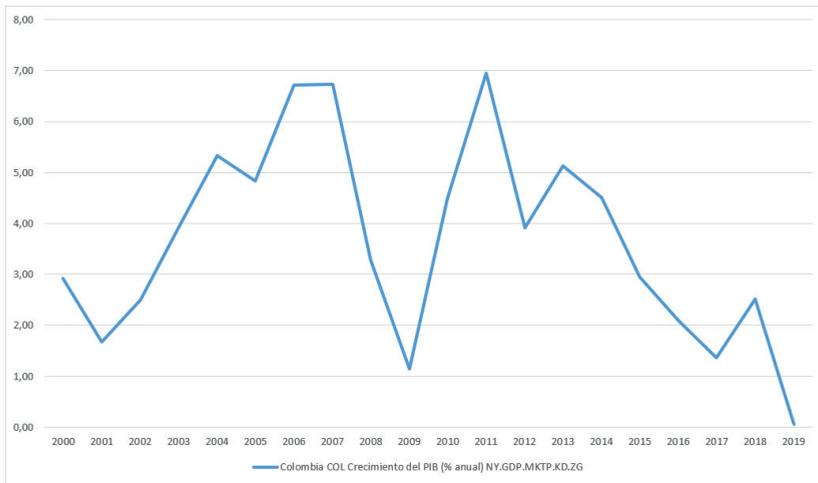
La relación del GDS, visto bajo el estudios de la economía de defensa sobre los aportes al desarrollo económico del país, como ya se ha reseñado tiene dos lecturas, la de deterioro y retraso en la producción debido a la decisión de asignar recursos sobre el aparato militar y policial por encima del gasto social, y la que obedece a los resultados favorecedores sobre la economía y el desarrollo debido al incremento de factores como el de la confianza de inversión de capitales extranjeros, aumento de la producción local, alza en los niveles de exportaciones, avance en infraestructura logística y de competitividad frente a mediciones internacionales, y datos como los ya mencionados, que si bien es cierto son emanados desde el Gobierno Central y que además tienen el propósito de mostrar el cumplimiento las metas fijadas desde el Plan Nacional de Desarrollo, siempre muestran un panorama alentador, por encima de sus detractores y contradictores.

Algunos estudios como el de Pulido y Godoy Estrella (2013) reflejan el comportamiento e importancia del impacto del gasto de la defensa en el crecimiento económico de Colombia, especialmente sobre los primeros años del presente siglo, señalando que, con relación al PIB —que es una de las maneras más comunes sobre las cuales se mide la estimación de riqueza de un país, obedeciendo a qué tanto ha logrado producir en bienes y servicios durante un periodo de tiempo, por lo general un año— manifiestan que, por lo menos desde 1994 hasta el 2012, el promedio de crecimiento presentó una tasa promedio del 4,2 %, con un nivel máximo de cerca del 7 %, lo que permitió a su vez una participación de asignación sobre el sector defensa de hasta un 4 % sobre el 2009, y muy por encima de lo vivido a finales de la década de los noventa, cuando dichas cifras arrojaron saldos negativos (p. 251).

Igualmente, gran parte de este impacto se observa bajo el ingreso de capitales extranjeros medidos a través de la inversión extranjera en Colombia (inversión extranjera directa). Para la primera década del presente siglo se observaron índices que reflejaron inversiones por encima de los 10.000 millones de dólares en flujos anuales, y que para los años 2005 y 2008, cifra que se mantuvo hasta el final de la década mostrando igualmente flujos por encima de los 7000 millones de dólares. Además hubo reducciones en el índice de desempleo, que pasó del 15 % al 10,38 en 2011. Es aquí donde se observa un dato altamente positivo infiriendo que sobre este tipo de antecedentes existe el articulador determinante, la seguridad, debido a la inclusión y aumento del pie de fuerza que generó empleo sobre más de 190.000 hombres y mujeres, que también se tradujo en mayor generación de empleos indirectos (Pulido & Godoy Estrella, 2013, p. 201).

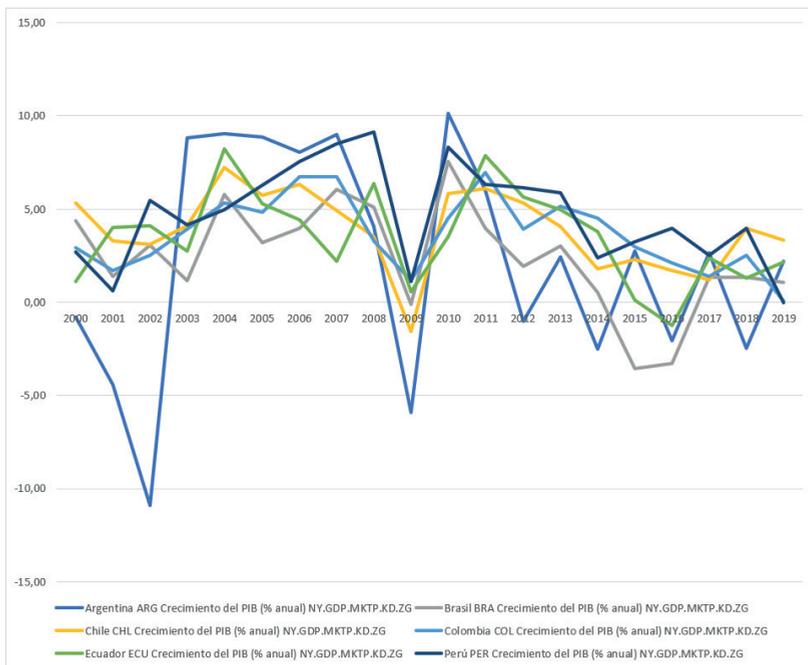
El comportamiento del PIB en Colombia, según las figuras 20 y 21, comparado con el de países referentes en la región (Brasil, Perú, Argentina, Chile y Ecuador), ha mantenido un promedio satisfactorio, a excepción del periodo 2008-2009, debido a la crisis económica mundial. Aun así, no alcanzó cifras negativas. Lo que es importante destacar es que, en dicha comparación, ninguno de los demás países presenta una situación de conflicto de orden interno como la presentada en Colombia, de esta manera se puede deducir que el comportamiento de la economía y su desempeño en el desarrollo pudo ser mejor de no ser por los inconvenientes presentados a través de la gran cantidad de eventos de seguridad, que dificultan la labor de la economía, pero que de todas maneras ha logrado impactos y cifras favorables.

Figura 20. Comportamiento del producto interno bruto en Colombia, 2010-2019



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2000).

Figura 21. Comportamiento del producto interno bruto en Colombia con relación a los países referentes de la región, 2010-2019



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2000).

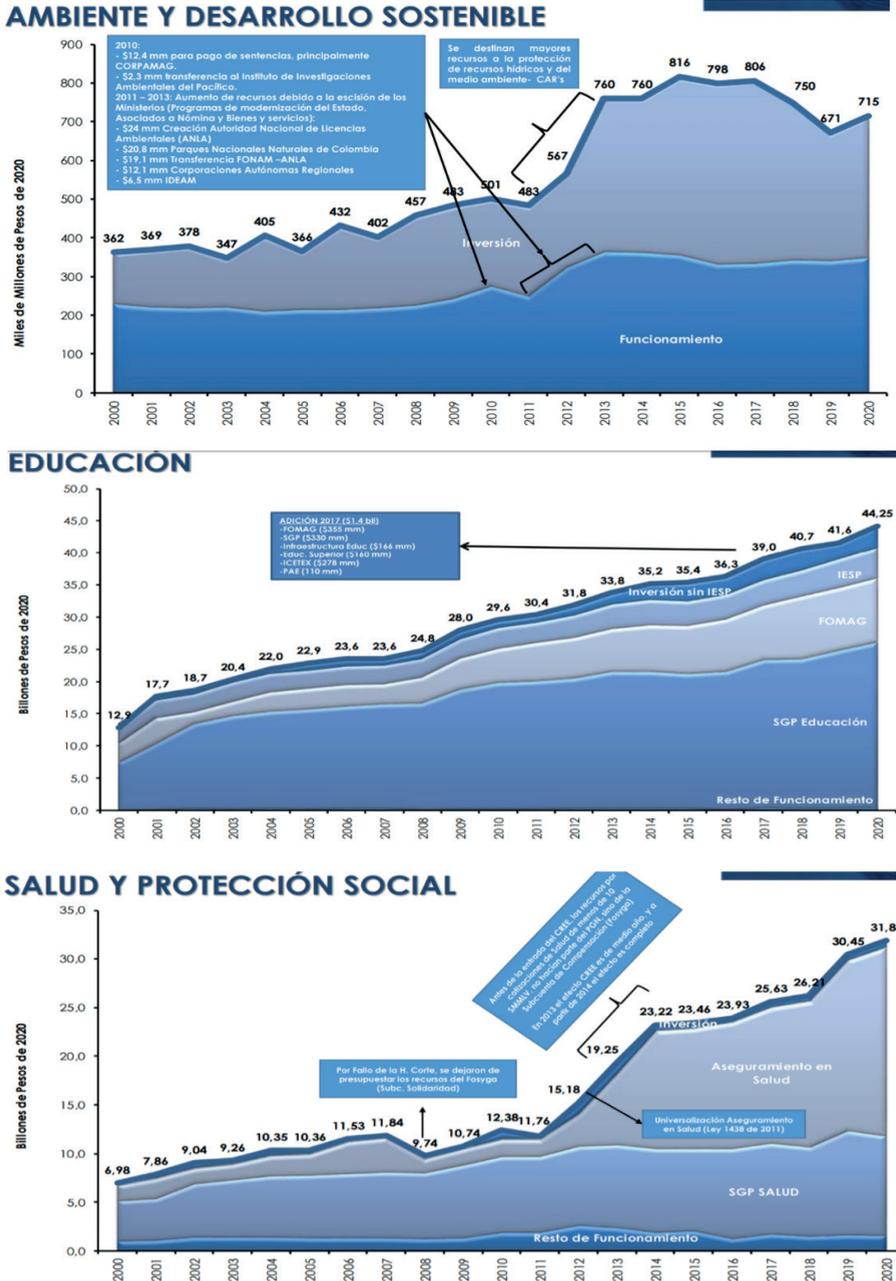
El principal y mayor elemento diferenciador que ha permitido este extraño resultado, es la aplicación de la economía de defensa, a través de la inversión en GDS, que es un factor sobre el cual no se ha escrito mucho y que podría llegar a ser un buen motivo de estudio, no solo analítico sino hipotético, resultado de una formulación matemática, estadística y diseñada para intentar mostrar cómo se podrían llegar a observar estos resultados, sustrayendo el mayor porcentaje e índice de ciertos factores, vistos desde la seguridad que afectan el sistema económico y la producción del país.

Bajo la dimensión de quienes argumentan que el gasto en defensa afecta la inversión social, se coloca de presente el panorama del comportamiento de la evolución del gasto, no solo del sector defensa, sino también el de la educación, la salud y algunos otros que, a pesar de ser producto de los resultados de la seguridad, son fácilmente acomodados para generar opinión pública contraria, debido a intenciones políticas sesgadas y dirigidas hacia la población con menor capacidad de entendimiento y que las hace vulnerables ante este tipo de situaciones.

Basado y apoyado en la exposición del presupuesto General de la Nación de parte del Gobierno nacional para el 2020, y del Ministerio de Hacienda, se establece un desnudo y sencillo panorama del comportamiento de tres de los factores más significativos sobre los cuales se plantean los objetivos que apelan al favorecimiento y que dan el enfoque a aspectos de carácter social que más redundan en el bienestar de la población en general. La figura 22 muestra que los recaudos destinados a salud pasaron de 6,9 billones hasta casi 32 billones, y a educación se cuadruplicaron en un 400 % desde el 2000, con capitales que nunca durante los últimos 20 años han presentado balance negativo ni reducciones considerables. Por el contrario, su tasa de crecimiento, a pesar de no ser la más adecuada, se ha mantenido al alza, aumentando los alcances de participación y cobertura que han permitido y proporcionado la seguridad.

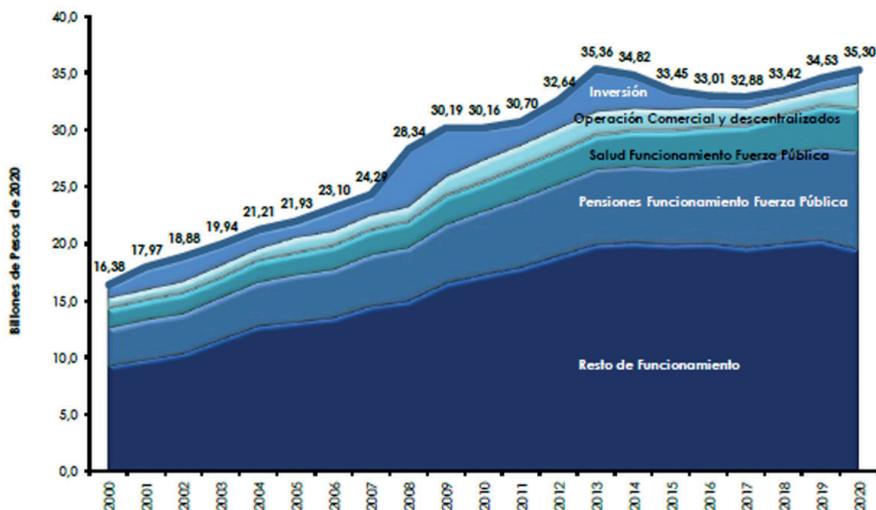
A diferencia del gasto sostenido, y con evidentes incrementos en aspectos de orden social, la situación sobre el incremento del GDS, si bien es cierto también se acumula en ascenso, es concluyente y deducible que el gasto solo se ha duplicado en un lapso de los últimos 20 años (figura 23), mostrando la inflexibilidad de este, lo cual es causa de muchos de los aspectos que se relacionarán a continuación y que son concluyentes dentro del propósito de esta sección del escrito.

Figura 22. Asignación del presupuesto general de la Nación al ambiente, la educación y la salud, 2000-2020



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

Figura 23. Asignación del presupuesto general de la Nación al sector de defensa y a la Policía, 2000-2020



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019).

Conclusiones

¿Existe una sostenibilidad de la estrategia? La respuesta es un contundente no. Los eventos comentados durante el desarrollo del presente capítulo exponen la manera reactiva en que se ha enfrentado desde siempre el recurso empleado en defensa y en seguridad, cada que se ha requerido de contundencia, y que no se ha logrado desde la política, pero ha sido la única manera de volcar esfuerzos hacia la defensa y la seguridad, cuando el Estado ha estado comprometido, al borde del abismo, y claro no podría haber sido de diferente manera, pues sus Fuerzas Militares y su Policía están creadas desde el mismo Estado para restablecer el orden bajo el dominio del monopolio de la fuerza y la violencia legítima.

Lo que lamentablemente nunca ha parecido estar claro es el vínculo objetivo de proporcionar recursos al sector de defensa, sin que exista de por medio un desbordamiento del orden público y afectaciones muy desmedidas de inseguridad o graves episodios que pongan en riesgo la soberanía nacional. Realmente lo que se ha logrado es la acumulación de un gran periodo de tiempo perdido, por pensar que, en Colombia, su sociedad, su cultura y folclore, solo deben

reaccionar ante cualquier tipo de eventualidad, sin conciencia de proporcionalidad con relación a la importancia del país y todo lo que representa. Es común dentro de la comunidad que estudia la seguridad y la defensa en todo el mundo, ser insistentes en caracterizar y hablar sobre sus conceptos y definiciones, sobre los intereses nacionales, sobre las estrategias del poder, de políticas públicas y demás temas que guardan directa relación en este entorno de proveer este bien para el bienestar colectivo de Colombia. Sin embargo, hacer realidad la seguridad no es un simple ejercicio conceptual, como tampoco de obtener cifras estadísticas que de alguna manera demuestren efectividad, haber hecho más que el antecesor, o una lista de adquisiciones.

La ocupación y empleo de la Fuerza pública en Colombia no puede ser responsabilidad de unos pocos; la supervivencia del Estado depende de una estrategia simple, sencilla, que sea entendida y respaldada por cada uno de los habitantes y ciudadanos del país, que no sea modificada por nada ni por nadie, y únicamente es viable a través del desempeño de su Ejército (de tierra, mar y aire) sumado a una policía, respetados, apreciados, con un alto grado de moral y honestidad, sobre la cual se construya el Estado y su futuro.

Desde siempre la asignación de presupuesto al sector de defensa, ha estado basada en una estrategia temporal, sobre adquisiciones y reajustes de salarios y aumento de personal, sin visión de consecuencias a futuro. Se aumentan las capacidades, con iguales presupuestos temporales, para lo cual es el desarrollo tecnológico, el mismo factor del que se aprovisionan las amenazas para salir adelante de cualquier acción de las autoridades para desarticular su accionar, por lo tanto, se debe no solo pensar en prospectiva y anticipación, sino pensar cómo piensan las organizaciones criminales, determinando la vida útil de los sistemas, equipos y entrenamiento del capital humano.

Con relación a este, en la actualidad arrastran un sistema pensional cada vez menos viable, lo que representa algo difícil de comprender ante la opinión pública, pues como ya se mencionó las Fuerzas Militares desde los inicios de esta República han sostenido como un Atlas todo el Estado, sin embargo hoy día se cuestiona, controvierete y niega el sostenimiento de quienes han dedicado su vida a costa de sus vidas, que resultan siendo solo una fracción de la población, tildándolos de opresores y bandidos. A pesar de que se ha necesitado de una mayor cantidad de personal para atender los compromisos sobre las amenazas, la falta de previsión del Estado no ha logrado formular una política permanente y estable que permita mantener la vocación de soldado, ya que cada día las

condiciones laborales sobre esta profesión distan de convertirse en una forma de vida digna y sólida.

La relación y coexistencia de los bienes y en especial los denominados equipos de uso crítico, adquiridos tanto para la defensa como para la seguridad, no obedecen a un planeamiento consecuente con las amenazas, que se transforman permanentemente, la estrategia surgida y aplicada desde siempre, se basa en obtención de bienes, que en algunos casos no son nuevos y además reflejan deterioros en sus componentes, o han sido sometidos a mejoramientos tecnológicos estructurales que prolongan su ciclo de vida, pero son incorporados a los inventarios sin tener en cuenta el uso y paso del tiempo en funcionamiento, para lo cual se aprecia solo la fecha de alta del bien, ocasionando una base de datos no real, sobre la cual es común, el volver a destinar recursos en mejoramientos y alargamiento de ciclos de vida útil, sin cumplir con lo establecido por el Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el manejo de bienes en el Ministerio de Defensa Nacional (Secretaría General et al., 2010, p. 69).

Sobre este aspecto, equivocadamente se asignan dineros mediante la llamada destinación de inversión, bajo conceptos de mantenimiento y recuperación de capacidades obsoletas, y para lo cual se proponen, gestionan y comprometen dineros, que dan lugar a cambios de partes, componentes, o mejoramiento de sistemas de armas, que finalmente resultan siendo en algunos casos nuevos o remanufacturados. Si bien resulta cierto, se mejora una capacidad, se continúa el rasgo típico de falta de planeación sobre las decisiones políticas, sin distinguir cuales son los equipos y bienes requeridos para la defensa y cuales, para empleo en la seguridad, originando desaciertos que no ayudan al esclarecimiento de costos de operación, sostenimiento e incluso la disposición final de dichos elementos, o cual es la financiación adecuada para establecer dichos costos. Todo lo anterior debería ser parte de la aplicación adecuada de la economía de defensa y el GDS, sobre la cual en Colombia pareciera que tan solo se aplicara, la asignación de un MONTO, sobre el cual se reparten recursos de soporte de manera residual, sin estudios como los que deben de obedecer en casos específicos al mantenimiento preventivo y programado especialmente en equipos, todo esto como resultado de la falta de presupuesto, sobre el cual se puedan desarrollar programas y cálculos reales.

No hay inversión en defensa y seguridad estratégica con reales dispositivos de sostenibilidad. A pesar de contar con herramientas como el SILOG, y el empleo de la herramienta SAP, no se ha logrado identificar con claridad cómo se

plantean los recursos requeridos para todo el sector, a fin de que quienes estén encargados de tomar las decisiones puedan tomar medidas sobre una planeación más efectiva a corto, mediano y largo plazo. Aún están por verse los resultados de lo previsto por el modelo de planeación y desarrollo de capacidades de la Fuerza Pública y sus iniciativas de sostenibilidad del gasto, y que se plantean en la Guía Metodológica para la Proyección de Financiación de Capacidades (Capacitas), en la que se establece que corresponde a un

Proceso de transformación del sector en el que se incorporó una perspectiva integral para el desarrollo adecuado y sostenible de sus tareas, pasando de un enfoque en adquisición de medios (material y equipo) a un enfoque que contempla la adquisición y sostenimiento de todos los componentes (doctrina, organización, material y equipo, personal e infraestructura [DOMPI]), necesarios para el desarrollo de las capacidades de la Fuerza Pública. (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, pp. 9-10)

Sobre lo anterior, hay que tener en cuenta que el sistema presupuestal del Estado es inflexible, debido a los horizontes de elaboración de la planeación puestos sobre el marco del gasto a mediano plazo y el marco fiscal de mediano plazo, proyectados a cuatro y diez años respectivamente, sumado a los mecanismos de planeación que son anuales como el plan operativo anual de inversión y el presupuesto general de la nación, que son anuales, lo que significa que nada en este sistema, permita una planeación a largo plazo, pues no es posible afectar los ingresos y la presupuestación por encima de los periodos presidenciales, lo que a su vez significa que se continuará siendo reactivos, y no se obtendrá un esfuerzo de largo aliento, que se funde sobre la conciencia de la clase política, sobre entender que la planeación de la economía de defensa y su gasto no pueden continuar siendo coyunturales ni tomadas para generar impacto, sino vistas a futuro, pues siempre se tendrán consecuencias difíciles de afrontar como la carga prestacional de hoy día, que es a consecuencia de decisiones del pasado.

El gasto de funcionamiento para el sector de defensa, es decir, los gastos que están relacionados con la adquisición de bienes y de servicios para que la institución (sector de defensa - Ministerio de Defensa) cumpla con las funciones asignadas por la constitución y la ley convirtiéndose en operativos, y los recursos destinados para inversión, que son los destinados a la construcción de todo tipo de infraestructura, creación y adquisición de bienes que deben tener cierta duración o permanencia en el tiempo, y que brindan bienestar a la mayor

parte de la población a través de convertirlos en servicios, o formación bruta de capital del Estado (Espitia et al, 2018), deben guardar relación directa a partir del planeamiento y asignación de los primeros con los segundos, es decir, que bajo ninguna circunstancia se pueden generar adquisiciones a manera de inversión, si no se cuenta con el respaldo para su funcionamiento.

Teniendo en cuenta que la economía de defensa, en definitiva, no es un tema tratado por expertos en Colombia, pues no los hay, y que además, como ya se pudo apreciar, el recurso destinado a la defensa está marcado por un aspecto altamente crítico, representado en el pago de la nómina y las asignaciones de retiro o carga prestacional, sumado a la falsa expectativa generada por algunos sectores políticos y algunas entidades de tipo civil sobre las cuales, una vez firmado el acuerdo de paz con las FARC, consideran ya no necesario la adhesión de mayor cantidad de personal atendiendo asuntos en defensa y en seguridad, lo que continúa siendo un retroceso a los intereses nacionales.

Lo que, si es necesario, es hacer un análisis puntual sobre este asunto, como parte esencial del estudio de la economía de defensa, el GDS y su relación con los gastos de personal, para lo cual se considera importante en aporte a las conclusiones, retomar el informe del 2018 elaborado por la Contraloría General de la República, en el que se aprecia el impacto sobre el cual redundará este asunto a futuro, sobre un mediano plazo. En dicho informe se plantean cifras extractadas del Sistema Integrado de información Financiera (SIIF), que discuten:

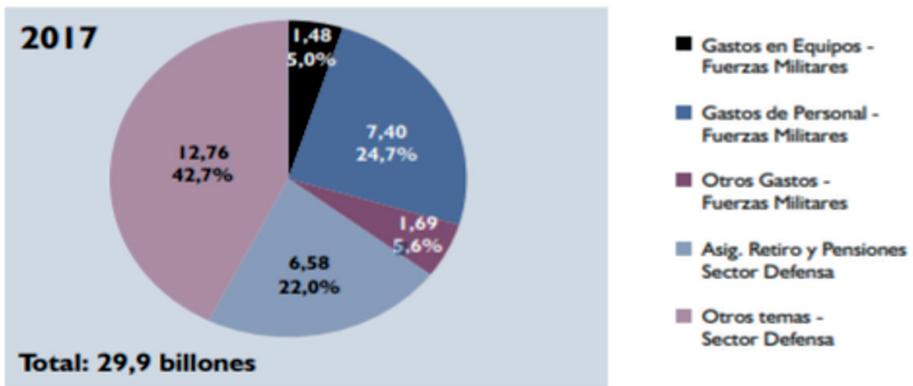
En 2017 el Sector comprometió un total de \$29,9 billones (9,6 % más respecto a 2011). Sin embargo, el presupuesto ejecutado por las FF. MM. se redujo a \$10,57 billones (4,1 % menos), por ende, su participación bajó a 35,3 %. Pese a ello, se presentaron diferencias en su interior, ya que los gastos de personal aumentaron a \$7,4 billones (24,7 % del total), pero los recursos para equipos disminuyeron a \$1,48 billones (5 % del total) y los demás gastos a \$1,69 billones (5,6 % del total).

De igual manera, concluye este informe que

Se tiene que los gastos de personal han crecido pese la actual disminución del pie de fuerza militar, debido al costo cada vez mayor de las primas y bonificaciones. Este hecho, junto con las asignaciones de retiro y pensiones, cuyo monto ha aumentado continuamente en el período, al pasar de \$4,95 billones en 2011 (18,1 % del total) a \$6,58 billones en 2017 (22 % del total), se convierten en una fuente de inflexibilidad presupuestal. (Contraloría General de la República, 2018, p. 9)

Las cifras reportadas se reflejan en la figura 24, que especifica la situación porcentual de los gastos asociados a la nómina, pago de sueldos y asignaciones de personal en retiro, las cuales seguirán aumentando en los años venideros, lo que debe conducir a buscar alternativas con el propósito de minimizar el impacto sobre el total de los gastos del presupuesto general de la Nación fijados al Ministerio de Defensa y, así, estimular el ingreso de nuevas generaciones de soldados y policías.

Figura 24. Presupuesto manejado por el sector de defensa y seguridad, 2017



Fuente: Contraloría General de la República (2018) y Ministerio de Defensa, con base en información del Sistema Integrado de Información Financiera.

Con este planteamiento, creado desde uno de los entes de control del Estado, se conduce a un tema abordado desde el Ministerio, y es la estructura administrativa implementada desde el GSED, la cual podría ser motivo de reestructuración empresarial, asumiendo un rol más ambicioso en cuanto producción, mediante la innovación, investigación y desarrollo, forjando o proponiendo alianzas estratégicas rentables y constitutivas, que involucren al sector educativo, generando a partir de la caracterización del conflicto las amenazas y las necesidades reales de las Fuerzas Militares y de policía, tecnologías de origen nacional, ayudadas por coaliciones provenientes de los llamados *offset*, que no han sido debidamente explotados para obtener transferencia tecnológica, salvo contadas excepciones.

Todo lo anterior se traduce en una estrategia empresarial, que produzca para el sostenimiento del sector, reduciendo el impacto crítico, y que en la actualidad no se puede considerar eficiente, pues se continúan haciendo transferencias de capital a las empresas del Grupo para inversión, cuando estas deberían aumentar su autosuficiencia y lograr mayores dividendos en el producto de sus

resultados operacionales anuales, que deberían igualmente estar destinados en un muy alto porcentaje a mantener por lo menos el gasto pensional, permitiendo extractar esta responsabilidad absoluta al Ministerio, toda vez que el presupuesto asignado del Gobierno central debería ser exclusivo en atención de la defensa y la seguridad.

Peñalver (2017) manifiesta la importancia de observar la modalidad o especialidad de una economía especial que se encargue de la seguridad y la defensa (economía de seguridad y defensa) que entienda el contexto de las necesidades específicas, concibiendo que en el ámbito nacional la modernización de sus entidades de seguridad, debe ser siempre necesaria y permanente, una constante, estableciendo una mejora a partir del uso de los recursos atribuidos al servicio del sector, con la intención de incrementar capacidades, alcanzando a base de experiencias una manera de ir optimizando las tecnologías aplicadas al mando y control, comunicaciones e incluso sobre los sistemas de armas entre otros factores de atención. Todo lo anterior debe ser producto del alto y variado consumo que mantiene las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (p. 168).

No todo se puede y se debe tercerizar, y las empresas del sector deben ayudar a la racionalización de los recursos de capital, y apoyar la formación del capital humano para atender situaciones propias que requieren de vigilancia en los teatros de operaciones y sitios a donde las empresas particulares no llegan, optando por incrementar la capacidad propia y no la dependencia de entidades particulares, que en principio ofrecen bajos costos, que al paso del tiempo se incrementan indiscriminadamente, promueven la desaparición de la capacidad, y se conduce a la dependencia.

Cuando se logra una adecuada competitividad de la industria militar nacional, la economía de defensa se complementa, alcanzando sobre esta la inflexibilidad que el sistema presupuestal no logra, y este se obtiene solo invirtiendo con un objetivo fijo de obtener ventaja sobre empresas que se encuentren a la par, distribuyendo el conocimiento de manera estratégica, acumulando modelos, personas con conocimiento empírico y técnico, incentivando la formación académica sobre la industria militar, desde las Universidades y permitiendo el acceso a los sistemas y componentes por preservar, formulando metas de mejoramiento y nuevos diseños.

Ante la inexistencia de una cultura nacionalista, en la que se enseñen los más nobles símbolos que representan la Nación, el Estado, el país, sus costumbres y sus ancestros, es casi que imposible pretender que se entienda y se tenga

conocimiento sobre la cultura que alberga el significado de la defensa y la seguridad. La conciencia debida para con estos, es un concepto nada explicado, con baja aceptación de parte de la sociedad, no se considera importante para ser enseñado desde los colegios y las universidades, y tergiversado por los medios de comunicación.

En Colombia existe una mayor preocupación por asuntos en los cuales la Fuerza Pública comete errores, pero casi todo se atribuye a la falta de seguridad. En la actualidad hay una falta de respeto hacia toda autoridad, pero se pide acción, contundencia, eficacia y efectividad, cuando la sociedad se ve involucrada en temas derivados de la falta, ausencia o ineficacia de las organizaciones que se encargan del tema. Algunos incluso piden el desmonte gradual de la Fuerza Pública. De ahí la importancia de asumir programas educativos con cátedras en cultura de la defensa, que expliquen la importancia de la inversión del GDS y la economía de defensa, abarcando lo sentimental y afectivo del país, promoviendo defender lo propio, intentando incrementar el espíritu nacional y la conciencia en la defensa nacional, y dando alcance a términos como la dialéctica de los conflictos, sus orígenes, la presencia del ciberespacio y en general todas las amenazas, sus modos de operar y sus consecuencias, provocando una nueva percepción, sin embargo esta preocupación debe ser emanada desde la política, volcándola sobre la responsabilidad de absolutamente todos los ciudadanos, sin excepción, pues la economía de la defensa promueve el desarrollo, cubre los vacíos que lo impiden, es el principio y el origen de la supervivencia de la Nación, y sin ella no hay fuerza pública que contenga las amenazas que atentan permanentemente y que buscan acabar con el orden social.

Referencias

- Banco Mundial. (2020, 4 de noviembre). Gasto militar (% del gasto del Gobierno central). *Banco Mundial*. https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.ZS?end=2019&name_desc=false&start=2010
- Bedoya, O. A. (2014). El conflicto fronterizo entre Colombia y Nicaragua: recuento histórico de una lucha por el territorio. *Historia Caribe*, 9(25), 241-271. <http://www.scielo.org.co/pdf/hisca/v9n25/v9n25a09.pdf>
- Beltrán Mora, L. N., & Afanador Vargas, B. (2011). Colombia y Venezuela: a repensar los acuerdos económicos para relanzar la integración bilateral. *Administración & Desarrollo*, 39(53), 123-136. <file:///C:/Users/sergi/Downloads/Dialnet-ColombiaYVenezuela-3776899.pdf>
- Buitrago, F. L. (1984). *Estado y política en Colombia*. Siglo XXI. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/36174>
- Buitrago, F. L. (2011). Una visión de la seguridad en Colombia. *Análisis Político*, 24(73), 3-36. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-47052011000300001&lng=en&nrm=iso&tlng=en
- Caballero Argáez, C. C. (2003, marzo). La estrategia de seguridad democrática y la economía colombiana: un ensayo sobre la macroeconomía de la seguridad. *Econpapers*. <https://econpapers.repec.org/paper/bdrborrec/234.htm>
- Camargo, J. D. (2015). Colombia y su participación en la guerra de Corea: una reflexión tras 64 años de iniciado el conflicto. *Historia y Memoria*, (10), 199-239. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S2027-51372015000100008&script=sci_abstract&tln-g=es
- Caviedes, J. C. (2016). ¿Polarización? Posiciones ideológicas durante la campaña presidencial colombiana de 2014. Vanderbilt University. <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n87/n87a09.pdf>
- Contraloría General de la República. (2018). *Pie de fuerza militar y capacidades de la Fuerzas Militares en la disminución del conflicto y la construcción de paz. 2011-2017*. Contraloría General de República. <https://www.contraloria.gov.co/documents/463406/1185469/Bolet%C3%ADn+Macrosectorial+No.+015+%28pdf%29/16bf91f6-5966-4194-b7de-1b03e21f8d83?version=1.1>
- Decreto 107 de 1996. Por el cual se fijan los sueldos básicos para el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional, Personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional y Empleados Públicos del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, se establecen bonificaciones para Alféreces, Guardiamarinas, Pilotines, Grumetes y Soldados, se modifican las comisiones y se dictan otras disposiciones en materia salarial. Enero 15 de 1996. DO No. 42693. https://www.redjurista.com/Documents/decreto_107_de_1996_dafp_-_departamento_administrativo_de_la_funcion_publica.aspx#/

- Decreto 1838 del 2002. Por medio del cual se crea un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad Democrática. Agosto 11 de 2002. DO No. 44897. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5523>
- Delgadillo, O., Pinilla, A., & Valencia, J. (2011). *Logística militar: baluarte para el desarrollo del Ejército Nacional*. Ejército Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (1991). *Plan quinquenal para la Fuerza Pública, 1992-1996*. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2570.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Boletín de seguimiento consolidación de la paz* (9.a ed.). Departamento Nacional de Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/DNP_Boletin_Consolidacion%20de%20la%20Paz_edicion%209_v3_Junio_06.pdf
- Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. (2017). *Manual de clasificación de la inversión pública*. Departamento Nacional de Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MGA_WEB/Manual%20Clasificaci%C3%B3n%20Presupuestal.pdf
- Echandía Castilla, C. (2001). La violencia en el conflicto armado durante los años 90. *Revista Opera*, 1(1) 229-245. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67510112>
- Espitia, J., Ferrari, C., González, J., Hernández I, I., Reyes, I., & Romero, A. (2018). El gasto público en Colombia. Reflexiones y propuestas. *Revista de Economía Institucional*, 21(40). <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/5754/7589#info>
- Giraldo Ramírez, J. G., & Fortou R., J. (2011). Una comparación cuantitativa de las guerras civiles colombianas, 1830-2010. *Análisis Político*, (72), 3-21. <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v24n72/v24n72a01.pdf>
- González Arana, R., & Molineros Guerrero, I. (2010). La violencia en Colombia: una mirada particular para su comprensión. De cómo percibimos la violencia social a gran escala y hacemos invisible la violencia no mediática. *Investigación y Desarrollo*, 18(2), 346-369. <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/investigacion/%20article/viewArticle/1201/4599>
- Jimenez . G. M. (2016). El blindado Engesa EE-9 Mk.III "Cascavé" del Ejército colombiano. *Todo por mexico.org*. <https://todopormexico.foroactivo.com/t18917-blindados-del-ejercito-colombiano>
- Ley 4 de 1992. Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política. Mayo 18 de 1992. DO. N.o 40451.

- Ley 345 de 1996. Por la cual se autoriza al Gobierno Nacional para la emisión de bonos de deuda pública interna y se dictan otras disposiciones. Diciembre 27 de 1996. DO. N.o 42951
- Ley 1111 de 2006. Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. DO N.o 46494.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2007). *Audiencia pública de rendición de cuentas 2002-2006*. Ministerio de Defensa Nacional. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/RendicionCuentas/Audiencia_Publica_2002_2006.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional. (2011a). *Acta de informe de gestión - Despacho Ministro de Defensa nacional*. Ministerio de Defensa Nacional. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/informe_empalme_mindefensa_pinzon.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional. (2011b). *Fortalecimiento de las capacidades de la Fuerza Pública*. Ministerio de Defensa Nacional. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/pisspd.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Capacitas (V1.0)*. Ministerio de Defensa Nacional. http://capacitas.mindefensa.gov.co/storage/biblioteca/Guia_Metodologica_de_Proyeccion_de_Financiacion.pdf
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). Presentación del presupuesto general de la Nación 2020. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. <http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/Documentos/PresupuestoGeneralNacion2020.pdf>
- Niall, F. (2001). *The Cash Nexus*. Books Group. [http://www.kadamaee.ir/payesh/books-tank/01/Ferguson-The%20Cash%20Nexus;%20Money%20and%20Power%20in%20the%20Modern%20World,%201700-2000%20\(2001\).pdf](http://www.kadamaee.ir/payesh/books-tank/01/Ferguson-The%20Cash%20Nexus;%20Money%20and%20Power%20in%20the%20Modern%20World,%201700-2000%20(2001).pdf)
- Peñalver, A. J. (2017). El sector industrial de la defensa en España: transferencia del conocimiento de la industria a las Fuerzas Armadas. En Ministerio de Defensa de España (Ed.), *La nueva economía de defensa en un nuevo orden mundial* (Vol. I, pp. 165-190). Ministerio de Defensa de España. <https://ejercitodelaire.defensa.gob.es/EA/ejercitodelaire/es/.galleries/anexos/La-Nueva-Economia-de-la-Defensa-en-un-Nuevo-Orden-Mundial.pdf>
- Portafolio. (2010, 14 de enero). Lo nuevo del impuesto al patrimonio y las deducciones. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/nuevo-impuesto-patrimonio-deducciones-367340>
- Presidencia República de Colombia. (2018). *2018 Informe al Congreso Juan Manuel Santos*. Departamento Nacional de Planeación.
- Pulido, W. V., & Godoy Estrella, E. (2013). Impacto del gasto de la defensa en el crecimiento económico de Colombia en los últimos veinte años. *Revista científica "General José María Córdova": revista colombiana sobre investigación en el campo militar*, 11(11), 227-257. <http://www.scielo.org.co/pdf/recig/v11n11/v11n11a11.pdf>

- Sánchez, F., Díaz, A., & Formisano, M. (2003). *Conflicto, violencia y actividad criminal en Colombia: un análisis espacial*. Documento CEDE, 1-60. <https://core.ac.uk/download/pdf/6517007.pdf>
- Secretaría Distrital de Planeación. (2020). Programación y Seguimiento a la Inversión. *Gobierno de Colombia*. <https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/preguntas-frecuentes>
- Secretaría de Prensa, Presidencia de la República. (2010). *Informe al Congreso, Álvaro Uribe Vélez 2010*. Departamento Nacional de Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Informe_Presidente_al_Congreso_de_la_Republica_2010.pdf
- Secretaría General, Dirección de Finanzas, Contabilidad General. (2010). *Manual de procedimientos administrativos y contables para el manejo de bienes en el Ministerio de Defensa Nacional*. Ministerio de Defensa Nacional. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/Finanzas/Manual%20de%20Bienes/6388_Manual_de_Bienes.pdf
- Semana. (2020). El caso secreto de la Armada. *Semana*. <https://www.semana.com/especiales/articulo/el-caso-secreto-de-la-armada/1022-3/>
- Tobar, Y. G., Riveros Reyes, H., & Soto Velasco, A. (1999). El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos. *Revista Cepal*, (69), 163-180.

Capítulo 5

Economía de defensa, ciberseguridad y ciberdefensa*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602069.05>

Jairo Andres Cáceres García

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: Este capítulo sugiere que la ciberseguridad y la ciberdefensa requieren de asignación de presupuesto y por tanto ser tenido en cuenta para su estudio y análisis desde la visión de estudio que enfrenta la economía de defensa en la actualidad, por tanto sirve como referencia de actualidad y adición a los contenidos de recontextualización de esta especialidad.

Palabras clave: Ciberdefensa, ciberseguridad, economía, defensa, seguridad.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación "El presupuesto de la defensa, conceptos generales de economía de defensa", del grupo de investigación Masa Crítica, de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Jairo Andres Cáceres García

Coronel (R) del Ejército Nacional de Colombia. Especialista en Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Profesional en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova". Docente e investigador, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6094-3452> - Contacto: jairo.caceres@esdeg.edu.co

Citación APA: Cáceres García, J. A. (2022). Economía de defensa, ciberseguridad y ciberdefensa. En S. Barrios Torres (Ed), *Economía de defensa: conceptos generales, asignación de presupuesto y recontextualización. Reflexiones en el caso de su aplicación en Colombia* (pp. 145-164). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602069.05>

ECONOMÍA DE DEFENSA: CONCEPTOS GENERALES, ASIGNACIÓN DE PRESUPUESTO Y RECONTEXTUALIZACIÓN

REFLEXIONES EN EL CASO DE SU APLICACIÓN EN COLOMBIA

ISBN impreso: 978-628-7602-05-2

ISBN digital: 978-628-7602-06-9

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602069>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

Como lo manifestaba el abogado y tratadista austriaco Peter Ferdinand Drucker (1909-2005), "La difusión de la tecnología y la mercantilización de la información transforma el rol de la información en un recurso de igual importancia a la tierra, al trabajo y al capital". Considerado el mayor filósofo de la administración del siglo XX, Drucker afirmaba un hecho innegable: hoy más que nunca, "La información es la joya de la corona de cualquier organización".

Más adelante ahondaremos en esta importante frase del señor Peter Ferdinand Drucker, toda vez que toca la economía, la tecnología y, con la emergencia sanitaria mundial ocasionada por el COVID-19, la virtualización y la transformación digital, que se venía dando lenta y progresivamente en la gran mayoría de nuestras actividades cotidianas, trabajo, academia, Gobierno, comercio y atención médica, por mencionar algunas. Hoy la ciudadanía puede acceder a un significativo volumen de información a un clic de distancia, sin importar las fronteras.

Pero no es solo el flujo de información el que lidera a una sociedad cada vez más globalizada, más tecnológica y ciber dependiente; hay que considerar la transformación digital que han sufrido los bienes y los servicios que ahora se apoyan en la tecnología por intermedio del ciberespacio, y con más fuerza luego del COVID-19.

La economía de defensa como una rama especializada de la economía que propende el estudio del gasto del presupuesto estatal y sus efectos económicos colaterales de los gastos en materia de defensa, asimismo estudia, la interrelación del sector público en este caso el defensa, para el presente escrito que nos ocupa el Colombiano con el Ministerio de Defensa Nacional, y su relación con el sistema económico privado, así como las necesidades en cada una de

las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada, Fuerza Aérea y la Policía Nacional). La ciberdefensa y la ciberseguridad hoy día, son un aspecto fundamentalmente importante en la seguridad y defensa Nacional de los países y Colombia no es ajena a esa realidad.

El presente capítulo tiene como objetivo final incentivar al estudio de la economía de defensa y su incidencia en la ciberdefensa y ciberseguridad como nuevas amenazas consagradas en la carta de las Américas, OEA en México, 2011 dentro del contexto de la seguridad multidimensional, como en un nuevo escenario de interrelación social, cultural, económica, y presentando una reflexión sobre el ciberespacio como un nuevo y moderno ecosistema artificial donde confluyen las relaciones humanas. Este ecosistema pone de presente grandes problemas como en cualquier escenario real material y que afectan al ser desde el área de la seguridad y la defensa. Amenazas como los ciberataques, cibercrimen, ciberterrorismo entre otros varios aspectos de las ciberamenazas que reflejan una semejanza entre otros dominios o dimensiones de la guerra actuales, tierra, mar, aire y espacio, pero el ciberespacio hasta el momento no puede ser reguladas.

Los avances tecnológicos y los temas que tienen que ver con estos, hacen cada vez más difícil tener una seguridad y defensa nacional aprueba de todas las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas como la ciberguerra. Colombia, desde el 2011, fecha en la cual el Gobierno nacional emitió el primer documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3701, que se titula *Lineamientos de la política de ciberseguridad y ciberdefensa para Colombia*, que cuyo objetivo era sentar herramientas, normativas, organizacionales e institucionales que le permitan minimizar los riesgos y enfrentar las ciberamenazas, las cuales, en el actual momento que vive Colombia y en mundo entero, por la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID19, se han incrementado hasta en un 150 % junto con los ciberdelitos, según información suministrada por el Centro Cibernético Policial de Colombia.

Colombia, en enero del 2012, emitió la Política Nacional de Ciberseguridad y Ciberdefensa, que ha venido implementando, actualizando y monitoreando de manera efectiva. Sin embargo, ningún plan de gobierno se puede llevar a cabo sin el adecuado y siempre limitado presupuesto asignado por el mismo Gobierno en su plan de desarrollo; los países siempre tienen necesidades ilimitadas frente a disponibilidad presupuestal absolutamente limitada.

La ciberseguridad y la ciberdefensa en Colombia

La década del 2020 al 2030 quedará marcada de forma imborrable por los efectos de la emergencia sanitaria mundial a causa de la pandemia del covid-19, que ha causado cientos de miles de muertos y ha generado una impensable crisis económica mundial. Por ende, las amenazas mutaron, y la ciberseguridad y la ciberdefensa cobran más vigencia y necesidad en la actual situación en la cual estamos viviendo.

Como ya lo he mencionado los teatros de operaciones tradicionales donde se desarrollan los conflictos armados desde la antigüedad hasta nuestros días, son tierra, mar y aire, e incluso el Instituto Español de Estudios Geoestratégicos (2011) hace referencia al espacio. Con base en los diferentes incidentes en materia de ciberdefensa y ciberseguridad que se han presentado en últimos años, como por ejemplo podemos citar: como por el ejemplo el caso mundialmente conocido "WikiLeaks", cuando la exsoldado, Chelsea Elizabeth Manning, analista de inteligencia del Ejército de los Estados Unidos de Norte América, colocó en calzas prietas, al Gobierno de los Estados Unidos, por la microfiltración de más de 700.000 documentos confidenciales, por lo cual está condenada a 35 años de cárcel, asimismo la fuga de información por parte de Edward Snowden (BBC Mundo, 2013), ex funcionario de la CIA, entre otros incidentes por no citar otros países, que más adelante haré referencia, nos confirma que estamos frente a un nuevo campo de batalla; que tiene graves consecuencias y efectos colaterales para un país en materia de seguridad y defensa, en especial en el caso colombiano.

Las tecnologías de la información transforman nuestra manera de pensar y actuar en cualquier aspecto de nuestras vidas, introduciendo importantes cambios estructurales, al permitirnos modelar objetos de todo tipo en forma de información, permitiendo de este modo su manipulación por medios electrónicos. (Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2007, p. 3)

Con base en lo anteriormente expuesto, es así que el mundo es cada vez más ciber dependiente a la tecnología, más específicamente a la internet, lo cual, hace a los Estados estén más vulnerables a un ciberataque, que puede poner en jaque estructuras críticas, la cual podemos definir: "Instalaciones, redes, servicios, equipos físicos y TI cuya *interrupción* o *destrucción* tendría un impacto mayor en la salud, la seguridad o el bienestar económico de los ciudadanos o en

el eficaz funcionamiento de las instituciones del Estado y de las Administraciones Públicas”, de un Estado, ya sea en su parte militar y no menos importante, infraestructura que puede afectar directamente a la población civil sin necesidad de disparar un solo cartucho.

El objetivo principal de este trabajo es sensibilizar como la ciberseguridad y la ciberdefensa permiten evidenciar que en el ciberespacio existen amenazas latentes a la seguridad de un Estado o una organización. A lo largo del mismo, se busca ofrecer una explicación sobre estos términos, y que sea lo más sencillo posible. Se ha realizado una compilación de varios documentos que hablan sobre el tema. Para ello, se dividirá este trabajo en tres grandes capítulos. El primero trata sobre la terminología básica sobre ciberseguridad, ciberdefensa, ciber guerreros, y los distintos métodos en que se utiliza la red, ya sea para atacar a un enemigo o proteger información valiosa. Será una especie de estado del arte sobre el tema de ciberseguridad y ciberdefensa. Y explicando de la manera más simple el funcionamiento de sistemas que son útiles para acceder a redes privadas y realizar ataques informáticos.

El nuevo campo de batalla, quinto dominio, dimensión de la guerra o el quinto teatro de operaciones, como se conoce o se ha venido denominando al ciberespacio, donde se desarrollarán las guerras del futuro, aunque yo prefiero referirme las guerras del presente, pues ya hay evidencias tangibles de ciber ataques que han sido considerados operaciones militares dentro de un marco de una guerra cibernética, como sucedió en Georgia en mayo del año 2007, atribuido a Rusia, donde primero atacó la fuerza aérea Rusa, luego de efectuar fuegos de ablandamiento, ingresó la infantería con apoyo de tanques de guerra y vehículos blindados, para finalmente entrar los ciber soldados con ciberataques entraron en la agresión con un grupo de hackers, bloqueando las comunicaciones entre otros objetivos y en Estonia en el año 2007, años más tarde en el año 2009, Rusia se atribuyó el ciberataque, como resultado de esta agresión cibernética, fue la creación del Centro de Excelencia de Ciberdefensa Cooperativa de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), ubicado en la ciudad de Tallin, Estonia, esta pequeña República Báltica salto de ser un satélite Ruso a convertirse en la meca de la tecnología de punta en Europa, del cómo es una realidad ante la cual, Colombia no es indiferente a oeste nuevo escenario de guerra. Actualmente, cada Estado debe establecerse como objetivo principal definir cómo hacer frente a las amenazas que atentan contra su seguridad y la defensa en el campo cibernético.

Primero que todo debemos ver algunas y definiciones de ciberseguridad y ciberdefensa, para tener claridad en el rol que cada una de estas áreas tiene que ver con la seguridad y defensa en Colombia en especial.

Algunas definiciones de ciberseguridad

- *Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia* (Conpes, 3701 del 14 de julio 2011): capacidad del Estado para minimizar el nivel de riesgo al que están expuestos sus ciudadanos, ante amenazas o incidentes de naturaleza cibernética.
- *Information System Audit and Control Association* (ISACA, asociación internacional que promueve y apoya el desarrollo de metodologías y certificaciones para la realización de actividades de auditoría y control en sistemas de información): protección de los activos de información a través del tratamiento de las diversas amenazas que ponen en riesgo la información que es procesada almacenada y transportada por los sistemas de información que se encuentran interconectados
- *ISO/IEC2732:2012* (norma estándar de ciberseguridad del 2012, por la Organización Internacional de Normalización (ISO), que establece orientaciones para reforzar la ciberseguridad en las empresas): preservación de la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información en el ciberespacio, definiendo a su vez ciberespacio como el entorno complejo resultante de la interacción de personas, *software*, y servicios de internet, a través de dispositivos tecnológicos y redes interconectadas a él, que no existen en ninguna forma física.
- *Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos, Gobierno de España* (CCDC): campos operativos de la ciberdefensa, con una terminología común, una definición clara de sus capacidades, la necesaria coordinación con los actores que operan en el ciberespacio y en el espectro electromagnético, las operaciones militares en el ámbito del ciberespacio y su integración con el resto de capacidades operativas, así como su estructura de Mando y Control (C2), el marco legal de actuación y la imprescindible integración con el resto de actores civiles y militares en los planos nacional e internacional, todo ello para orientar el desarrollo de las capacidades necesarias para enfrentar la amenaza de hoy y del mañana.

Definición de ciberdefensa

- *Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia* (Conpes 3701 del 14 de julio 2011): capacidad del Estado para prevenir y contrarrestar toda amenaza o incidente de naturaleza cibernética que afecte la soberanía nacional.
- *Estado Mayor de Defensa* (España): conjunto de capacidades de defensa, explotación y ataque que permiten llevar a cabo operaciones en el ciberespacio, con la finalidad de preservar o ganar la libertad de acción en el ciberespacio de interés militar, impedir o dificultar su uso por parte del adversario, y contribuir a alcanzar la superioridad en el enfrentamiento en el resto de los ámbitos físicos y cognitivo.
- *Ministerio de Defensa* (Argentina): es el conjunto de acciones y/u operaciones activas o pasivas desarrolladas en el ámbito de las redes, sistemas, equipos, enlaces y personal de los recursos informáticos y teleinformáticas de la defensa a fin de asegurar el cumplimiento de las misiones o servicios.

Apoyándonos en las anteriores definiciones podemos evidenciar la importancia de la ciberseguridad y la ciberdefensa, en el nuevo escenario de riesgos y amenazas que se ha conformado en la internet, la ciberseguridad y la ciberdefensa son herramientas fundamentales, para mantener el orden interno y la soberana en el Ciber espacio, con toda la complejidad y desafíos que esto con lleva.

Hoy, en un Estado consiente de las ciberamenazas en el interior y del exterior al país, considera funcionarios entrenados y formados en ciberseguridad, pues han pasado de ser una opción a convertirse en funcionarios estratégicos y fundamentales. Lo que vemos diariamente a las noticias de incidentes de ciberseguridad y en situaciones más extremos los ataques cibernéticos, que en muchos casos pueden ir más allá de lo que podemos imaginarnos y colocar situación de riesgo la integridad de un Estado, de sus ciudadanos, y por ende en general la estabilidad de los Estados. Así podemos decir que este enemigo virtual solo se debe y se puede combatir con ciberdefensa.

La evolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones ha provocado un cambio de paradigmas que exige la adopción de procedimientos especializados para neutralizar y controlar las amenazas cibernéticas. La ciberdefensa, además de prevenir los ataques como hace la ciberseguridad, da respuesta a los mismos con nuevos ataques con fin de salvaguardar la seguridad.

complementando lo comentado, los países industrializados y que están a la vanguardia en tecnología, como Estados Unidos, Rusia, China entre otros, buscan ostentar el dominio del ciberespacio, tanto para el ataque como para la defensa, teniendo en cuenta que el factor tiempo en el ciberespacio da un intervalo desde un par de minutos hasta milésimas de segundo para realizar un ataque. Caro (2011) ha clasificado los tipos de atacantes que se encuentran en el ciberespacio:

- Atacantes patrocinados por Estados.
- Servicios de Inteligencia y Contrainteligencia.
- Terrorismo, extremismo político e ideológico.
- Ataques de delincuencia organizada.
- Ataques de perfil bajo.

¿Cómo está Colombia en materia de ciberseguridad y ciberdefensa?

Para Colombia, desde el 2011 la ciberdefensa y la ciberseguridad han sido una prioridad. Páginas oficiales del Gobierno como la página de la Presidencia de la República, Gobierno en Línea, Ministerio del Interior y de Justicia, Defensa y Cultura fueron objetivo de varios ataques informáticos que las dejaron fuera de servicio por varias horas (Departamento Nacional de Planeación, 2011, P.9). Del mismo modo, la Policía Nacional ha reportado casos como robo de identidad, robo a cuentas bancarias que a 2009 llegaban a 50.000.000 millones de dólares (Ministerio de Defensa, 2009, p.1). Del mismo modo intento atentarse contra la infraestructura crítica de la nación, pero estos fueron repelidos. Sin embargo, los organismos de seguridad colombianos son conscientes de que el nivel de sofisticación de los ataques va en aumento y de que es necesario tener en cuenta ello para evitar problemas en el futuro.

Un caso para resaltar fue el ocurrido durante el primer semestre de 2011, cuando el grupo "hacktivista" autodenominado Anonymous atacó a los portales de la Presidencia de la República, el Senado de la República, Gobierno en Línea y de los Ministerios del Interior y Justicia, Cultura y Defensa, dejando fuera de servicio sus páginas web por varias horas. Este ataque se dio en protesta al Proyecto de Ley "por el cual se regula la responsabilidad por las infracciones al derecho de autor y los derechos conexos en Internet". Este grupo ha atacado indistintamente entidades públicas y privadas, entre las que se cuentan PayPal,

el banco suizo Post Finance, MasterCard, Visa y páginas web del Gobierno Suizo. (Información tomada del documento CONPES 3701).

En 2011, el Gobierno Colombiano elaboró el CONPES 3701 (Consejo Nacional de Política Economía Social), máximo organismo de coordinación de la política económica en Colombia. No dicta decretos, sino que da la línea y orientación de la política macro sobre un tema específico, en este caso la ciberseguridad y la ciberdefensa.

El Conpes está presidido por el primer mandatario del país y la secretaría técnica la ejerce el jefe del Departamento Nacional de Planeación, que elabora los documentos para ser tratados en cada una de las sesiones.

Fue así que nació el CONPES 3701 el 14 de julio del 2011, que trata sobre los "*Lineamientos de política para ciberseguridad y ciberdefensa de Colombia*", el cual busca generar lineamientos de política en ciberseguridad y ciberdefensa tendiente a desarrollar una estrategia nacional para contrarrestar el crecimiento de las amenazas informáticas que afectan significativamente al país. Asimismo, recopila antecedentes nacionales e internacionales, así como la normatividad del país en torno al tema.

En cumplimiento del CONPES 3701, Colombia empezó a estructurar una ciberdefensa sólida, innovadora, creativa y siempre actualizada, no solo para prevenir ataques informáticos contra instituciones estatales, sino para poder estructurar una ciberdefensa activa, algo que se debe hacer para la defensa del TI gubernamental. La ciberdefensa que se implemente debe ser proactiva, dinámica y al día con las amenazas que puedan llegar. Debe ser un laboratorio con un radar digital que permita ver en forma oportuna las posibles amenazas.

Dentro de los aspectos más resaltantes del Conpes 3701, está la conformación de la Comisión Intersectorial, con representación del Ministerio de Defensa Nacional con el ColCERT, el Comando Conjunto Cibernético (CCOC) en el Comando general de las FFMM y finalmente el Centro Cibernético Policial (CCP), a cargo de la Policía Nacional (figura 1).

Figura 1. Comisión intersectorial



Fuente: Conpes 3701 (2011).

El grupo de respuesta a emergencias cibernéticas de Colombia (CoICERT) es el encargado de coordinar a escala nacional los aspectos de ciberseguridad y ciberdefensa. El *Comando Conjunto Cibernético de las Fuerzas Militares* tiene la responsabilidad de salvaguardar los intereses nacionales en el ciberespacio y la soberanía, es decir, es el responsable de la ciberdefensa nacional. El *Centro Cibernético Policial* está a cargo de la prevención e investigación y apoya la judicialización de los delitos informáticos, protección a los ciudadanos con la ciberseguridad. Para ello, contará con un comando de Atención Inmediata Virtual (CAI Virtual), para recibir las denuncias de los ciudadanos.

La economía de defensa: su importancia en la ciberseguridad y la ciberdefensa

La economía de defensa, como una rama especializada de la economía que propende por el estudio del gasto del presupuesto estatal en seguridad y defensa con sus efectos económicos colaterales de los gastos en materia de defensa, analiza, además, la interrelación del sector público con el sector privado. Para

el contexto del presente apartado, se identifica como la relación entre la sociedad colombiana y el Ministerio de Defensa Nacional, y la relación con el sistema económico nacional, estableciendo las necesidades en cada una de las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Policía Nacional).

Con relación a dichas necesidades, la ciberdefensa y la ciberseguridad hoy día son un aspecto fundamental en la seguridad y la defensa nacional de los países, y Colombia no es ajena a esa realidad. Al atacar infraestructuras críticas no solo se pone a prueba el mando militar u organizaciones estatales, las instituciones de carácter privado también son afectadas, como el sector financiero con los bancos, proveedores de servicios públicos y transportes, entre otros. Esto quiere decir, que la seguridad y defensa del ciberespacio tiene implicaciones civiles y económicas y esto lo convierte en un objetivo estratégico de la seguridad nacional, por lo tanto, los hombres y mujeres que ostentan esta responsabilidad deben estar intelectualmente preparados para asumir el compromiso de la defensa de un país en el teatro de operaciones del ciberespacio.

Para ambientar el contexto del tema que nos ocupa, en Latam este el balance general:

Según el informe de seguridad para América Latina de la firma Frost And Sullivan, habrá un alto crecimiento de la demanda de servicios relacionados con la seguridad de la información en más de 455,9 millones de dólares. Esto quiere decir que para el 2021, habrá un crecimiento de 936,7 millones de dólares en el campo de la seguridad de la información, cifra que representa un alza del 15 %.

Por su parte, Fortiguard destacó que herramientas para vulnerar a bancos en Chile y México impactaron a Colombia entre julio y agosto de 2018. Como es una amenaza real se requiere mayor inversión en esta área de la ciberseguridad. Toda vez que las empresas de Colombia tan solo invierten el 20 % del total del presupuesto de campo. En Colombia, como en Latinoamérica, los ciberataques están creciendo a ritmos de doble dígito, y los sectores que más lo sienten son la banca y la industria financiera", aseguró el country mánager de Fortinet para Colombia, Juan Carlos Puentes (*La República*, 2020).

Como estamos entrando en el tema de economía de defensa, recordemos que es una rama especializada de la economía que promueve el estudio del gasto del presupuesto estatal y sus efectos económicos colaterales de los gastos en materia de defensa, por lo cual es muy importante que tengamos clara la definición y el concepto de *transformación digital*, toda vez que esta tiene que ver

mucho con el desarrollo de la economía, el empleo y por ende el crecimiento en producción de un país, hoy más que nunca por la emergencia mundial sanitaria ocasionada por el COVID-19 en nuestro caso de Colombia, aquí la definición: "Integración de nuevas tecnologías en una organización con el objetivo de optimizar sus procesos, aumentar las ventas y la rentabilidad, ser más competitivo y ofrecer mayor valor agregado a sus clientes".

Con base en la definición, nos deja entrever dos aspectos clave: 1) la *información*, considerada el activo más importante de cualquier organización, pública o privada, incluso de manera personal; y 2) la *tecnología*, como resultado entre la ciencia e ingeniería que, aplicadas a través de distintos instrumentos y métodos, y la *tecnología digital* es entonces la aplicación de métodos para desarrollar sistemas que se ven expresados en números o datos y que permiten automatizar ciertos procesos (blog.enzymeadvicingsingroup.com). La tecnología como viene evolucionando nos permite planificar nuestra evolución a futuro, ya que es un recurso que promueve soluciones inteligentes a las necesidades de la humanidad.

Con base a Gartner (empresa consultora que ofrece una herramienta para saber en qué punto de innovación y nivel de desarrollo están las empresas dedicadas a la tecnología en el mercado global, convirtiéndose en un referente mundial tanto para medios especializados y marca las tendencias del mercado) 20,4 mil millones será el total de dispositivos tecnológicos interconectados entre sí, mediante el IoT (el internet de las cosas) en todo el planeta para el 2020. Lo anterior, para referenciar la importancia de la tecnología digital y la información. Es así como es fundamentalmente importante que se asigne presupuesto significativo al sector de defensa como se vio anteriormente para cumplir con la misión asignada en defender a Colombia en ciberdefensa y ciberseguridad, teniendo en cuenta, la premisa que su ciberseguridad y ciberdefensa será directamente proporcional al presupuesto que usted invierta... Colombia desde el año 2011 fecha en la cual se promulgo el primer CONPES 3701, siempre ha tenido, a mi modo de ver una política de Estado más que del Gobierno de turno, es así como que se han emitido varios Conpes.

Conclusiones sobre la economía de defensa: ciberseguridad y ciberdefensa en Colombia (2011-2019)

A modo de conclusión, es trascendental aclarar que el gasto público, particularmente en los rubros de la ciberseguridad y la ciberdefensa para el intervalo anual de 2011 a 2019, puede ser identificado a lo largo y ancho de los documentos públicos Conpes 3701 y el Conpes 3854. Además de exponer el “paso a paso” de la construcción del presupuesto, en tales textos se presenta y describe lo importante que es para las instituciones colombianas el hecho de estructurar e implementar una política o estrategia de seguridad y defensa nacional para abordar las amenazas que emergen esencialmente en el escenario cibernético y/o ciberespacial. Haciendo énfasis en cada uno de los documentos citados, es debido aclarar que, el Conpes 3701 busca explicar y mencionar los lineamientos de la Política de Ciberseguridad y Ciberdefensa (PCC) junto con su presupuesto, para los años 2011-2014.

De manera posterior, el Conpes 3854 esclarece detalladamente los parámetros y principios de la Política de Seguridad Digital, haciendo hincapié en el presupuesto y funciones del Estado con respecto a la ciberseguridad y ciberdefensa para los años 2016-2019. Es preponderante mencionar que, el Conpes 3854 se entiende como la continuación de lo que se proyecta e implementa en el Conpes 3701, dado que ambas directrices apuntan hacia el fortalecimiento institucional en contra de los mismos fenómenos y amenazas. Asimismo, cada propuesta indica de manera clara y concisa el contexto, las debilidades, objetivos y recomendaciones a seguir para cada una de las instituciones en los intervalos temporales que se evalúan en cada uno de los Conpes mencionados, 2011-2014 y 2016-2019, respectivamente.

El Conpes 3701, es un texto público aprobado en Bogotá el 14 de julio de 2011, el cual fue redactado y diseñado en el seno del Departamento Nacional de Planeación (DNP) con la colaboración de tres ministerios (Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, y de Interior y Justicia), la Fiscalía General (FG) y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). De igual forma, el Conpes 3701 busca; “generar lineamientos de política en ciberseguridad y ciberdefensa orientados a desarrollar una estrategia nacional que contrarreste el incremento de las amenazas informáticas que afectan significativamente al país” (2011, p. 2). El Conpes 3701 aborda el problema fundamental que se describe en el artículo

como; "la capacidad actual del Estado para enfrentar las amenazas cibernéticas presenta debilidades y no existe una estrategia nacional al respecto" (2011, p. 2).

Complementando lo anterior, el Conpes 3701 hace referencia a que el presupuesto y/o gasto público para todas las actividades que giran en torno a la ciberseguridad y la ciberdefensa debió ser de 1.428.444.328 de pesos para el 2011, 5.400.000.000 de pesos para el 2012, 5.000.000.000 de pesos para el 2013, y 4.600.000.000 de pesos para 2014. Gran parte de las cantidades mencionadas se destinaron para diseñar, fortalecer e implementar las capacidades intelectuales, técnicas y académicas de la comisión intersectorial de ciberseguridad y ciberdefensa. En tal comisión se destacan esencialmente tres entidades principales, entre las cuales se encuentra el Comando Conjunto Cibernético (CCOC); equipo encargado de la defensa del país en el ciberespacio, también está el Centro Cibernético Policial (CCP); organización responsable de la seguridad ciudadana en el ciberespacio, y finalmente está el ColCERT; entidad coordinadora nacional en aspectos de seguridad informática (DNP, 2011).

A posteriori, luego de presentar el problema central, el objetivo general y las cifras de los presupuestos; el Conpes 3701 plantea en su desenlace una lista de recomendaciones y sugerencias para los tomadores de decisiones y sus respectivos ministerios y oficinas enunciando que: 1) se debe implementar la institucionalidad apropiada, 2) se tiene que brindar capacitación especializada en seguridad de la información y ampliar las líneas de investigación en ciberseguridad y ciberdefensa, y, finalmente, 3) es menester fortalecer la legislación y la cooperación internacional en materia de ciberseguridad y ciberdefensa (DNP, 2011).

Para el presupuesto de ciberseguridad para el 2015, periodo que se omite tanto en el Conpes 3701 como en el Conpes 3854, se firmó un decreto el 26 de diciembre de 2014 en dónde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público destaca que para ciberseguridad se llevaron a cabo dos inversiones importantes. Comenzando por un gasto de 2.000.000.000 de pesos para la implementación de un comando conjunto para la protección contra ataques cibernéticos en el territorio, y una suma de 1.250.000.000 de pesos que se destinó para la implementación de una unidad de ciberdefensa para el Ejército Nacional. Contemplando el presupuesto que muestra el Decreto 2710 de 2014, el gasto en ciberseguridad tuvo que alcanzar la suma aproximada de 3.250.000.000 de pesos para el 2015, si se suman los rubros que abordan el tema de la ciberseguridad y ciberdefensa en la sección de Defensa Nacional (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2014).

Desde otra perspectiva, y con la finalidad de darle una continuidad prudente y acertada a lo planteado en el Conpes 370, el Conpes 3854 (sobre la Política Nacional de Seguridad Digital) se firma y aprueba en Bogotá el 11 de abril de 2016, con la participación de entidades públicas como la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y por supuesto, el DNP. De igual manera, en su resumen ejecutivo, se aclara con brevedad el contexto sociopolítico en el que se implementa el Conpes 3854 y los desafíos que abordará, espacio del texto en el que se expone que; “el creciente uso del entorno digital en Colombia para desarrollar actividades económicas y sociales acarrea incertidumbres y riesgos inherentes de seguridad digital que deben ser gestionados permanentemente. No hacerlo, puede resultar en la materialización de amenazas o ataques cibernéticos, generando efectos no deseados de tipo económico o social para el país, y afectando la integridad de los ciudadanos en este entorno” (DNP, 2016, p. 3).

Teniendo en cuenta lo anterior, el Conpes 3854 presenta el gasto ideal o presupuesto (financiamiento estimado) de lo que las entidades públicas tuvieron que haber invertido en materia de ciberseguridad y ciberdefensa entre 2016 y 2019. Contemplando lo dicho, para 2016 se tuvieron que haber destinado 23.443.000.000 de pesos, mientras que para 2017 se tenían que invertir 21.692.000.000 de pesos, para 2018, 21.483.000.000 de pesos y para 2019 se tuvieron que emplear 18.452.000.000 de pesos para este rubro (DNP, 2016). En resumidas cuentas, el Conpes 3854 muestra que, de 2016 hasta 2019 tuvo que haber un gasto aproximado de 85.070.000.000 pesos colombianos distribuidos en actividades realizadas respectivamente en seis entidades públicas.

Es trascendental aclarar que, para los proyectos que se exponen en el Conpes 3854, existe la participación del Ministerio de Educación, entidad que no participó directamente en la implementación de los programas del Conpes 3701, pero que cumple un rol preponderante en el ámbito de la capacitación de personal y en el contexto netamente investigativo. Pues por medio de las pesquisas se analizan y estudian diversos fenómenos desde distintas aristas, y finalmente se constituyen proyectos innovadores para encarar desafíos en el mediano y largo plazo. Paralelamente, a la iniciativa del Conpes 3854 también se sumó el Ministerio de Justicia y del Derecho, institución que brindó apoyo en toda la implementación y la arquitectura legal de cada objetivo y proyecto.

En el Conpes 3854 se exponen algunas cifras interesantes concentrándose en el cambio de las dinámicas y actividades cibernéticas que se llevaron a cabo

en periodos directamente anteriores (2010-2015). Por ejemplo, se hace énfasis en que; entre 2010 y 2014 el número de hogares con conexión a internet aumento de 19,02 % al 38 00 %, lo cual indica que el 38,00 % de los hogares colombianos contaban con acceso a internet para 2014, mientras que en 2010 era solo de un casi 20,00 %.

Además, el documento público enuncia que para 2015, el 42,00 % de los delitos cibernéticos afectaron a la "ciudadanía", mientras que el 23,09 % de delitos fueron en contra del Gobierno, siendo el segundo sector más afectado en términos de ciberseguridad, mientras que el menos afectado fue el de la salud, el cual solo sufrió el 0,10 % de los casos de ciberdelito. En el transcurso del texto se emplean diagramas y tablas que evidencian que entre 2012 y 2015 la mayor cantidad de denuncias por "ciberdelitos" se realizaron por la pornografía infantil (11.506 casos), seguida por el maltrato, trabajo y abuso infantil (3.441 casos). Al final, el total de denuncias en el intervalo de tiempo dicho fue de 21.272 casos.

La continuación y resultados de los proyectos establecidos en el Conpes 3854 se enuncian y analizan con lujo de detalles en el Conpes 3995, documento que se conoce como "Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital" (firmado y aprobado en julio de 2020 en Bogotá), donde se muestran los programas a mediano plazo en temas de ciberseguridad y ciberdefensa desde el 2020 hasta el 2022. El documento hace una contextualización completa sobre el entorno de la seguridad en el ciberespacio y expone su objetivo primordial y general, el cual se enfoca en; "establecer medidas para desarrollar la confianza digital a través de la mejora la seguridad digital de manera que Colombia sea una sociedad incluyente y competitiva en el futuro digital mediante el fortalecimiento de capacidades y la actualización del marco de gobernanza en seguridad digital, así como con la adopción de modelos con énfasis en nuevas tecnologías" (DNP, 2020, p. 27).

Finalmente, se espera que entre 2020 y 2022 se haga una inversión de al menos 8.342.000.000 de pesos en el sector de ciberseguridad, tal gasto será evaluado en cinco instantes o cortes diferentes, los cuales se llevarán a cabo el 31 de diciembre (2020), 30 de junio (2021), 31 de diciembre (2021), 30 de junio (2020), y el 31 de diciembre (2022). Para cerrar esta sección de conclusiones, es de suma trascendencia determinar que, todos los datos citados y encontrados en cada uno de los documentos (Conpes 3701, 3854 y 3995) son aproximaciones muy fidedignas sobre el gasto real que se ha hecho en cada uno de los sectores, en este caso el de la ciberseguridad en Colombia. No obstante, identificar

el número estrictamente exacto del gasto en ciberseguridad de 2011 a 2019 es una tarea casi imposible. Dado que, cada fuente oficial tiene diferentes maneras de interpretar y mostrar datos, algunas veces incluyendo o excluyendo factores de alta o baja importancia en cada uno de los estados financieros que son autorizados para ser mostrados al público.

Con base en lo expuesto, se puede evidenciar la importancia que Colombia le ha dado a la política de ciberdefensa y ciberseguridad, con la promulgación de los siguientes CONPES:

- CONPES, 3701, julio 2011, *Lineamientos y políticas ciberseguridad y ciberdefensa*.
- CONPES, 3854, abril 2016, *Políticas nacional de seguridad digital*.
- CONPES, 3975, diciembre 2019, *Política nacional para la transferencia digital e inteligencia artificial*.
- CONPES, 3995, julio 2020, *Confianza y seguridad digital*.
- CONPES, 3988, marzo 2020, *Tecnología para aprender*.

Así como considera los diferentes rubros tradicionales contemplados para la seguridad y defensa nacional de Colombia, la economía de defensa debe incluir la ciberdefensa y ciberseguridad, pues ya ha tenido la asignación de presupuesto importante para iniciar su implementación de las organizaciones que integran la comisión intersectorial dispuestas en el CONPES 3701, ya comentadas.

La ciberdefensa y la ciberseguridad de Colombia y de cualquier otro país es directamente proporcional al presupuesto invertido en estos dos campos claves para la seguridad y defensa de las naciones.

Se debe mantener un balance adecuado y prudente, entre las *políticas y procedimientos, el talento humano y la tecnología*. No asignar el presupuesto solo para adquirir Tecnología, como suele suceder muchas veces sin estudio previo de conveniencia técnica, y solo adquirirla porque está de moda... Las políticas y procedimientos deben ser claras y específicas para tener definidas y explicadas las reglas y poder tomar acciones disciplinarias o penales si hubiera la necesidad, contra un funcionario, evitando así la impunidad. Con respecto al talento o recurso humano, debemos capacitarlo especialmente en la concientización o concienciación en ciberseguridad. Nada se gana con tener los mejores equipos en tecnología de punta, definidas adecuadamente las políticas y procedimientos, y no tener al recurso humano, sensibilizado, concientizado de la importancia de la ciberseguridad para seguridad y defensa nacional.

Referencias

- Assolini, F. (2018). *Analista senior de seguridad en Kaspersky Lab. Resultados presentados en la Octava Cumbre de Analistas de Seguridad para América Latina*, Ciudad de Panamá. <https://latam.kaspersky.com/blog/kaspersky-lab-registra-un-alza-de-60-en-ataques-ciberneticos-en-america-latina/13266/>
- Comando General de las Fuerzas Armadas. (2020). *Colombia Military Strength*. Comando General de las Fuerzas Armadas. https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=colombia
- Comando General de las Fuerzas Armadas. (2020). *Presupuesto general para la vigencia fiscal*. Comando General de las Fuerzas Armadas. <https://www.cgfm.mil.co/es/transparencia-y-acceso-la-informacion-publica/presupuesto>
- Corletti Estrada, A. (2017). *Ciberseguridad: una estrategia informático/militar*. DarFe, Learning Consulting. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2018/Libro-Ciberseguridad_A.Corletti_nov2017.pd.pdf
- Decreto 2710 de 2014. Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2015, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos. Diciembre 26 de 2014. DO. N.º 49376.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Conpes 3701: Lineamientos de política para la ciberseguridad y la ciberdefensa*. Departamento Nacional de Planeación. https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3510_documento.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Conpes 3854: Política nacional de confianza y seguridad digital*. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3854.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Conpes 3995: Política nacional de confianza y seguridad digital*. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3995.pdf>
- Dinero. (2019). Guía de ciberseguridad para el 2019. *Dinero*. <https://www.dinero.com/tecnologia/articulo/ciberseguridad-en-el-2019-en-colombia/265858>
- Dinero. (2020). Ciberataques en América Latina: ¿están expuestas las empresas colombianas? *Dinero*. <https://www.dinero.com/tecnologia/articulo/que-tan-seguras-est-tan-las-empresas-colombianas-ante-ciberataques/296519>
- Infodefensa. (2020). Colombia presupuesta 10.400 millones de dólares para la defensa en 2021. *Infodefensa*. <https://www.infodefensa.com/latam/2020/09/22/noticia-colombia-presupuesta-10400-millones-dolares-defensa.html>
- Molano, A. (2014, 1.º de octubre). Internet de las cosas: concepto y ecosistema. *Colombia Digital*. <https://colombiadigital.net/actualidad/articulos-informativos/item/7821-Internet-de-las-cosas-concepto-y-ecosistema.html>

- Montes, S. (2018, 8 de septiembre). Empresas colombianas solo invierten 20 % de presupuesto en ciberseguridad. *La República*. <https://www.larepublica.co/internet-economy/empresas-colombianas-solo-invierten-20-de-presupuesto-en-ciberseguridad-2768645>
- Naciones Unidas, Oficina de Asuntos de Desarme. (2018). *Los avances en la informatización y las telecomunicaciones en el contexto de la seguridad internacional*. Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/disarmament/es/los-avances-en-la-informatizacion-y-las-telecomunicaciones-en-el-contexto-de-la-seguridad-internacional/>
- Organización de Estados Americanos. (2018). Comité Interamericano contra el terrorismo. *Organización de los Estados Americanos*. <http://www.oas.org/es/sms/cicte/default.asp>
- Policía Nacional de Colombia. (2018). *Centro Cibernético Policial*. <https://caivirtual.policia.gov.co/>
- Sánchez, A. (2017). *El mercado de la ciberseguridad en Colombia*. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. https://www.mintic.gov.co/portal/715/w3-multipropertyvalues-25384-111101.html?__noredirect=1#data=%7B%22filter%22:%2225385%22,%22page%22:0%7D
- Valencia, F. (2012). *Ciberseguridad, ¿qué es?* Grupo de Investigación en Teoría y Gestión de Tecnologías de Información, Universidad Nacional de Colombia. http://pensamiento.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/desarrollo-sostenible/Simposio_4a_Revolucion/8_Francisco_javier_valencia/9_Francisco_Javier_Valencia.pdf
- Vargas, A. (2020). Colombia ocupa el puesto 39 en el ranking mundial sobre ciberseguridad. *La República*. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/ciberseguridad-otro-reto-que-deben-enfrentar-las-empresas-en-el-mundo-por-covid-3013083>
- Vargas, E. (2014). *Ciberseguridad y ciberdefensa: ¿qué implicaciones tienen para la seguridad nacional?* [Tesis de especialización]. Universidad Militar Nueva Granada. <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/12259/CIBERSEGURIDAD%20Y%20CIBERDEFENSA.%20TRABAJO%20DE%20GRADO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



EDITORIAL **ESDEG**

Economía de defensa:

Conceptos generales, asignación
de presupuesto y recontextualización

Reflexiones en el caso de su aplicación en Colombia

Este libro relata algunos aspectos significativos sobre la economía de defensa, especialidad de la economía que tiene como finalidad analizar la importancia del presupuesto destinado a defensa y seguridad. Los primeros apartados presentan una aproximación conceptual general a las consideraciones de los Gobiernos para destinar un importe a la defensa. Luego, muestra una recontextualización del concepto de economía de defensa y un análisis del impacto del gasto en defensa en varias etapas de la República de Colombia. Finalmente, aborda su incidencia en la contención de las amenazas relacionadas con la ciberseguridad y cómo deben ser asumidas desde la especialidad de la economía de defensa.



ISBN 978-628-7602-05-2

