

Informe 1

Justicia y Seguridad

El dividendo de paz

Una aproximación al caso colombiano

Yaneth Cristina Giha Tovar



departamento
nacional de planeación

República de Colombia



departamento
nacional de planeación
República de Colombia

Director

Mauricio Cárdenas Santa María

Subdirector

Juan Carlos Echeverry Garzón

Secretaria General

Martha Mercedes Castrillón Simmonds

Unidad de Justicia y Seguridad

Andrés Soto Velasco

División de Fuerzas Militares y Policía

Yaneth Cristina Giha Tovar

Coordinación editorial

Ana Cristina Múnera R.

Armada electrónica y Diseño

Formato Comunicación/Diseño

Impresión

Imprenta Nacional

Departamento Nacional de Planeación

Calle 26 No. 13-19 piso 11

Teléfono: 336 1600 Ext. 2270

www.dnp.gov.co

© Departamento Nacional de Planeación, 2000

ISSN: 0124-8251

Impreso y hecho en Colombia

Abril, 2000

Contenido

1	Introducción	3
2	Desarrollo práctico	4
3	Investigaciones realizadas	8
4	Experiencias internacionales	11
	• Experiencia en África	11
	• Experiencia en Israel y Filipinas	12
5	Eliminación del conflicto interno en Colombia y el dividendo de paz	14
	• El impacto económico del gasto militar	14
	• Hipótesis para el caso colombiano	16
	<i>Composición actual del gasto</i>	17
	<i>Demanda por defensa y seguridad</i>	17
	• Dividendo de paz en Colombia	20
6	Conclusiones	22
	Bibliografía	24

1 Introducción

Informe

a década de los años noventa, principalmente por la culminación de la Guerra Fría ha sido testigo del debate que se ha desencadenado en relación con los posibles beneficios económicos de una disminución del gasto militar. El argumento básico es que el decrecimiento en los gastos asociados a la defensa y la seguridad podrían generar recursos disponibles para suplir las necesidades sociales de los diferentes países especialmente aquellas relacionadas con la salud y la educación. Este hecho conduciría a un dividendo de paz.

Pese a la concepción generalizada en torno a los posibles ahorros que podrían surgir de una disminución en el gasto militar, aún no hay claridad sobre el tema. A pesar de esta dificultad, el presente trabajo procura determinar qué se entiende por *dividendo de paz* y cómo surge. Igualmente se analizó la experiencia internacional, con el fin de contrastar la teoría y sus simulaciones con las consecuencias de la transición de la guerra a la paz para un grupo de países de Africa, Asia y el Oriente Medio.

El presente trabajo procura determinar qué se entiende por *dividendo de paz* y cómo surge.

Así mismo y conforme a la creciente importancia que ha venido cobrando el conflicto armado en Colombia, se intenta establecer cómo sería el dividendo de paz en el país y se analizan algunos factores que deben tenerse en cuenta para concluir si efectivamente es posible alcanzarlo. En este sentido, se resalta la importancia de las implicaciones que tiene el gasto militar en la economía, la composición de este en Colombia y las demandas por defensa y seguridad que se darían en un escenario posconflicto. En esta forma se logra desarrollar una aproximación al tema del dividendo de paz en Colombia, partiendo de una serie de aspectos que pueden obstaculizar o estimular su consecución.

2 Desarrollo práctico

La caída en el gasto militar mundial a partir de la segunda mitad de la década pasada y la consiguiente concientización de los posibles ahorros que de allí se desprenderían generó amplias expectativas alrededor del *dividendo de paz*.

La caída en el gasto militar mundial a partir de la segunda mitad de la década pasada y la consiguiente concientización de los posibles ahorros que de allí se desprenderían generó amplias expectativas alrededor del *dividendo de paz*. Según **Roger Newell** (1995) el dividendo de paz surge cuando existe una revisión de las prioridades del gasto total del gobierno. No son solo recursos financieros *libres* sino, más propiamente, una decisión consciente de invertir recursos económicos en programas que benefician en forma directa a aquellos actores que, de alguna manera, han sido fuertemente afectados por el deterioro de la economía.

Dada la comprensión general de que el gasto en defensa y seguridad constituye un rubro económico, la perspectiva de una disminución significativa en dicho gasto lleva a pensar en posibles beneficios inmediatos, tanto económicos como sociales. No obstante, la experiencia mundial parece no reiterar tal concepción. La reasignación de los recursos liberados por la culminación de ciertos conflictos no se dio de la manera esperada. “En la medida en que no se ha logrado una compensación directa y reconocible por la disminución en el gasto militar mundial algunos observadores han establecido que el dividendo de la paz está perdido y que los costos del desarme superaron los beneficios. De esta forma, *habría un castigo para la paz*”¹.

¹ “Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization”, en: *Conversion Survey 1996*, Bicc, 1996, pág. 2.

Se esperaba que el desarme, entendido como el esfuerzo por disminuir el presupuesto militar, condujera a un aumento en el gasto social del gobierno a corto plazo. La realidad y la experiencia de diversos países han demostrado que el dividendo de la paz no se evidencia en esta forma y que, por el contrario, es un proceso que implica causas y efectos. Desde el punto de vista económico, el efecto de un presupuesto militar reducido se interpreta como un proceso de inversión donde los efectos inmediatos se traducen en costos, en forma de desempleo de recursos y diversos costos asociados a la conversión. Sin embargo, a lo largo del proceso se perciben beneficios, en la medida en que los recursos libres se reemplazan para producir bienes de tipo civil. Así hay ganancias potenciales al reducir el gasto militar, particularmente a largo plazo². Por esta razón, si el gasto social en un país no aumenta por los recortes en el gasto militar, de cualquier forma puede haber un dividendo que resultaría de efectos económicos positivos a largo plazo, así como ganancias benéficas a través de usos alternativos de los recursos liberados.

Dirigir los ahorros del presupuesto militar a objetivos no militares se percibe como el resultado de un proceso que consta de tres etapas³:

Dividendo de recursos

Ahorros *potenciales* resultantes del menor gasto militar. Estos ahorros no son, necesariamente, iguales al monto de la reducción del presupuesto de defensa. Los costos del desarme pueden aminorar los ahorros potenciales derivados de un esfuerzo por recortar el gasto en defensa y seguridad.

Dividendo de productividad

La reducción en el gasto del sector militar libera una cantidad determinada de recursos que puede ser canalizada a usos alternativos. Los sectores beneficiados deberían ser aquellos con los mayores niveles de eficiencia en su producción.

² Intriligator, Michael. "The Peace Dividend: Myth or Reality?", *The Peace Dividend*, International Peace Research Institute y Norwegian University of Science and Technology, Noruega, 1996, pág. 1.

³ Brommelhorster, John. "Changing Priorities of Military Expenditures and the Results of the Peace Dividend", Bonn International Center for Conversion, pág. 2.

Dividendo de bienestar

En esta etapa del proceso se requiere determinar cómo la población se beneficia de una racionalización en el gasto militar. Los beneficios de una transferencia de ahorros militares incluyen: mayores recursos para programas sociales, ganancias de una economía más fuerte y mejor ambiente de seguridad nacional a causa de la disminución del gasto militar en países vecinos.

Es así como en una primera etapa los recursos financieros liberados por un recorte del gasto militar pueden ser asignados de diferentes formas: para disminuir el déficit fiscal, para reducir los préstamos de la nación o para rebajar la carga impositiva. Sin embargo, en la segunda etapa se contempla la liberación y posterior reincorporación de recursos económicos –recursos humanos y capital– y es esta la que lleva a un dividendo de paz, luego que la población se haya visto beneficiada por una conversión militar bien planeada. Estos beneficios, los cuales se evidencian en la tercera etapa del proceso, son los que se traducen en un dividendo de paz.

La búsqueda de un dividendo de paz y la reasignación de los ahorros generados por una disminución del gasto militar implica, en la práctica, una pugna distributiva –¿quién gana qué, cuándo y cómo?. En esta lucha habrá ganadores y perdedores relativos. Por ello, las perspectivas de un proceso de desarme continuo y de un resultante dividendo de paz se ven nubladas por los posibles incentivos políticos y económicos que puedan tener ciertos actores para retardar un proceso tal.

Por lo tanto, al formular un proceso de transición en el que se contemple como prioritario el bienestar de la sociedad, se deben tener presentes los siguientes interrogantes:

- 1** ¿Cuán grandes son los ahorros resultantes de una racionalización del gasto militar?
- 2** ¿Qué actores se encuentran involucrados en el proceso de transición?
- 3** ¿Cómo se comportan estos actores y cómo funciona el proceso de toma de decisiones?
- 4** ¿Qué alternativas de empleo u ocupación existen para incorporar a los excombatientes o a otros actores relacionados con el sector militar a la economía civil?

La búsqueda de un dividendo de paz y la reasignación de los ahorros generados por una disminución del gasto militar implica, en la práctica, una pugna distributiva ¿quién gana qué, cuándo y cómo?

5 ¿Cuáles son los efectos tanto positivos como negativos que sobre el bienestar tiene la liberación de recursos del sector defensa?

Para ello vale la pena resaltar cuáles son los costos y los beneficios que implica la terminación de un conflicto. Los costos que se generan al culminar un conflicto y que tienen que ver con el proceso de conversión son, a grandes rasgos, los siguientes⁴:

- 1** Reasignación de recursos financieros.
- 2** Conversión industrial.
- 3** Desmovilización de ejércitos.
- 4** Reintegración de excombatientes a la vida civil y económica.
- 5** Reconversión de bases militares.
- 6** Adaptación de armas y equipos militares para usos alternativos.

Los beneficios que se resaltan son los siguientes:

- 1** Mayor inversión en actividades económicas productivas.
- 2** Personal militar o excombatientes que pueden tener conocimientos útiles para la economía civil.
- 3** El cerramiento de bases militares puede liberar terrenos valiosos y productivos.
- 4** La disminución de las tensiones puede llevar a un incremento en la tasa de ahorro y una disminución en las tasas de interés. Esto se puede traducir en un aumento en la tasa de crecimiento.

Un adecuado manejo de la conversión es indispensable para trasladar el esfuerzo al desarrollo humano. En este sentido, el balance de los costos y beneficios en los diferentes aspectos de la conversión se forma mediante la calidad del manejo del proceso. Un buen manejo puede aumentar los beneficios y disminuir los costos⁵.

⁴ “Elements of a Comprehensive Concept of Conversion”, Bonn International Center for Conversion, 1996, pág. 4.

⁵ “Benefits and Costs of Conversion”, Bonn International Center for Conversion, 1996, pág. 3.

Las lecciones aprendidas en este campo resaltan la importancia de seis aspectos fundamentales⁶:

- 1** Una desmovilización exitosa requiere el cese de hostilidades, el deseo político y el apoyo de todos los partidos. Se necesita una autoridad central clara y creíble. Resultan de vital importancia los esfuerzos que se realicen en beneficio de un fortalecimiento institucional.
- 2** La planeación para la desmovilización y el desarme debe empezar temprano, es decir, en el momento en que se vislumbre el cese del conflicto. Una claridad de este proceso dará al excombatiente confianza en el acuerdo de paz y en su futuro en la sociedad.
- 3** Los procesos de desminado y de sustitución de cultivos ilícitos son dos de los aspectos que también se deben tener en cuenta.
- 4** Se deben diseñar programas de apoyo basados en las necesidades del excombatiente y su comunidad.
- 5** Se debe desarrollar un desarme cuidadoso.
- 6** La comunidad internacional debe estar presente en todas las etapas del proceso y proveer apoyo, en forma de asesorías y de recursos financieros.

⁶ Ball, Nicole, "The International Development Community's Response to Demobilization", Bonn International Center for Conversion, 1997.

3 Investigaciones realizadas

Según un estudio realizado por **Tamim Bayoumi, Daniel Hewitt y Steven Symansky** (1993) el recorte del gasto militar mundial es benéfico para todos los países en vías de desarrollo al generar un dividendo de productividad. Aquí se establece una diferencia en el impacto que tendría una disminución de este gasto en naciones en desarrollo y aquellas industrializadas. A diferencia de los desarrollados el gasto militar en los del Tercer Mundo tiende a ser bajo en relación con el PIB y, por otra parte, lo militar depende casi exclusivamente de las importaciones de equipos militares. La base de este análisis es el Multimod del Fondo Monetario Internacional, aspecto que genera grandes limitaciones pues la estructura del modelo no permite un análisis profundo de las consecuencias distributivas que acompañaría una disminución en el gasto militar. Sin embargo, la investigación realizada ofrece interesantes conclusiones.

El recorte del gasto militar mundial es benéfico para todos los países en vías de desarrollo al generar un dividendo de productividad.

Ante todo se establece que una disminución en el gasto militar mundial conduciría a un aumento en la demanda por los bienes exportados por países menos desarrollados y a una disminución en las tasas de interés mundial por el corte en el gasto público. Además, se evidenciaría un incremento en el consumo privado y en la actividad de inversión. El aumento en la actividad económica civil –dividendo de productividad– en países en desarrollo a causa del recorte en el presupuesto bélico se daría por ciertas circunstancias, tanto domésticas como externas:

Circunstancias domésticas

El ahorro que se genera por un corte en el gasto militar puede utilizarse para aminorar la carga impositiva, aspecto que provee a la sociedad de un estímulo directo. Además, tal disminución del gasto público implica una reducción en las tasas de interés domésticas, lo que mejora las perspectivas empresariales. No obstante, este incremento en el consumo y en la inversión afecta negativamente la posición cambiaria del país, pues la tasa de cambio se deprecia llevando a un aumento en el monto exportado.

Circunstancias externas

En la medida en que todas las naciones experimentan una disminución en las tasas de interés domésticas por la reducción en el presupuesto militar decrecen, por consiguiente, las tasas de interés a nivel mundial. Esto tiende a rebajar los pagos por concepto de intereses de deuda externa y a relajar las restricciones de financiamiento externo en los países en desarrollo provocando así un estímulo al consumo privado y a la inversión. Por otro lado, partiendo de que el sector militar en países industrializados está generalmente orientado a la actividad doméstica, una disminución del gasto militar en estos países estimularía su demanda por bienes de naciones menos desarrolladas. Así se mejoraría la posición cambiaria de un país del Tercer Mundo que mantenga relaciones comerciales con los desarrollados, mediante una apreciación de la tasa de cambio. Aumentarán las importaciones y, según esta simulación, en un monto mayor al incremento en el nivel importado.

Con relación al impacto en la seguridad, es importante resaltar la diferencia entre una disminución coordinada del gasto militar y una unilateral. Esta última conduce a un decrecimiento en la seguridad nacional o, por lo menos, las personas empezarían a sentirse menos seguras aunque el ambiente no haya variado. En el caso de un aminorar coordinado, el resultado es incierto. No obstante, se puede afirmar que una disminución del gasto en defensa y seguridad domésticamente se contrarresta con una caída en el monto de este gasto en aquellos países rivales.

Por otro lado, tanto política como domésticamente, cuanto más estados emprendan el desarme, mayores beneficios se generarían en el ámbito internacional. En la medida en que se procure adecuadamente en cada país una reconversión ocupacional, una reutilización de las instalaciones industriales y se establezca una demanda adecuada de productos alternativos se produciría a mediano plazo una expansión de la demanda, al tiempo que la economía

prosperaría en consonancia con la recuperación del comercio y el aumento en los índices de crecimiento.

A diferencia del estudio anterior, la investigación desarrollada por **Benedict Clements, Sanjeev Gupta y Jerald Schiff** (1996) se basa en la experiencia de un grupo de países durante el período 1985 – 1992 y no en una simulación. Se tomó una muestra de 80 países en desarrollo, de los cuales 51 recortaron su gasto militar durante este lapso de tiempo. Como la disminución en el gasto militar excedió la de las rentas públicas, estos países experimentaron una rebaja en el déficit presupuestal del gobierno central como proporción del PIB. Los otros 29 países que aumentaron su gasto militar mostraron un comportamiento contrario: hubo un aumento en el déficit fiscal.

El proceso mediante el cual un país determina su nivel de gasto militar y otros gastos del gobierno central resulta complejo, siendo difícil aislar el impacto de un posible dividendo de paz en otras variables fiscales. Sin embargo, basados en la información disponible, una disminución en el gasto en defensa y seguridad no conduce, en la mayoría de los casos analizados, a un aumento en otros gastos. Más exactamente, este dividendo se ha devuelto al sector privado a través de menores déficit y, en algunos casos, menores impuestos, es decir, se ha generado un dividendo de recursos.

Al examinar el comportamiento de los diez países con los mayores recortes en el gasto militar, se deducen ciertos beneficios. Estos lograron mantener y, en algunos casos, aumentar moderadamente su gasto social –seguridad social, salud, educación y vivienda– aun cuando el total del gasto del gobierno mostró tendencias a la baja. Así mismo, siete de estos diez países lograron reducir su déficit fiscal, aspecto que se presume pudo haber estimulado la inversión privada –dividendo de productividad.

Por tanto, este trabajo logra comprobar que efectivamente un dividendo de recursos y de productividad se ha venido generando desde 1985. No obstante, no se puede establecer si en igual forma ha surgido un dividendo de bienestar. Los resultados sugieren que recortes sustanciales en el gasto militar conllevan una disminución en el déficit fiscal, estimulando potencialmente la inversión privada. De igual manera, hay una evidencia indirecta que los recortes en el rubro militar han permitido mantener o, en ciertos casos, aumentar el gasto social en la esfera de rebajas en el gasto total de un determinado gobierno, aspecto que lleva a pensar en el surgimiento de un posible dividendo de paz.

Con relación al impacto en la seguridad es importante resaltar la diferencia entre una disminución coordinada del gasto militar y una unilateral.

4 Experiencias internacionales

Experiencia en África

Un estudio realizado por el Banco Mundial⁷, cuya base de análisis está en la experiencia de algunos países africanos, establece que al culminar una guerra civil se requiere tiempo para adquirir un dividendo de paz. Vale la pena resaltar que las guerras civiles muestran cierta particularidad: debilitan la autoridad estatal y dejan a dos fuerzas oppositoras para ser desmovilizadas dentro del mismo territorio.

Los daños causados al capital social y al potencial económico de países africanos han sido devastadores. El impacto de la guerra en la inversión, la destrucción de infraestructura física y el deterioro del capital humano por incapacidad y muerte es muy difícil de cuantificar. El problema tiene una circunstancia agravante: mucho tiempo después de haber culminado la guerra, los países africanos siguen enfrentando economías débiles y altos índices de criminalidad, aspectos que inciden negativamente en la estabilidad política de la región.

En Uganda, la larga e intermitente guerra civil causó una disminución drástica en el producto nacional. Terminada la guerra, el producto interno bruto era la mitad de lo que habría podido ser en caso de no haberse dado un conflicto interno. Así, varios años después de finalizado el conflicto, la economía no se ha logrado recuperar y no se ha podido restablecer la confianza en el mercado. El sector privado se

⁷ Nat Colleta, Markus Kostner, Ingo Wiederhofer. "The Transition from War to Peace in Sub – Saharan Africa", World Bank Findings, número 81, Banco Mundial, Washington D.C., febrero de 1997.

ha mantenido cauteloso, absteniéndose de invertir o de consumir en la manera esperada. Además, las implicaciones fiscales han sido desesperanzadoras. Como las guerras civiles no culminan decididamente, el gasto militar no se ha podido reducir fácilmente. En efecto, en Uganda aumentó en un 40% durante los primeros tres años de paz.

En la mayoría de los países africanos que sufrieron guerras civiles, los Estados utilizaron medidas coercitivas para aumentar sus ingresos. Este sistema fue abandonado al ser firmada la paz, aspecto que llevó a una disminución sustancial en las rentas públicas. Tanto en Uganda como en Etiopía los ingresos fiscales han ido aumentando lenta y moderadamente durante los últimos años, imponiendo a estas economías serios problemas financieros.

En cuanto a la inseguridad, los casos de Angola, Chad y Mozambique muestran cómo la terminación de la guerra no necesariamente lleva a un aumento en el nivel de seguridad nacional. La transición de la guerra a la paz en estos países fue débilmente planeada y, por ello, ciertos aspectos como la inserción de soldados poco preparados y armados condujeron a un aumento en el crimen, en el bandolerismo rural y en el comercio de armas.

En la mayoría de los países africanos que sufrieron guerras civiles los Estados utilizaron medidas coercitivas para aumentar sus ingresos.

El caso de los países africanos deja una enseñanza en cuanto a la generación de un dividendo de paz. En el mismo documento se establece que durante una guerra civil un grupo significativo de agentes privados acumula la gran mayoría de los activos. Sin embargo, la incertidumbre, la vulnerabilidad de los activos físicos y el alto y variable impuesto de la inflación que prevalece en un período de guerra lleva, posteriormente, a una salida masiva de capitales. Culminada la guerra civil, se da comienzo a una transición. En este momento resulta vital que el gobierno implante medidas que estimulen a los agentes privados de tal forma que estos repatrien su capital y realicen inversiones irreversibles. Así, el dividendo de paz proviene de una gradual recuperación de la confianza que induce a la repatriación de capital, tanto financiero como humano. Esta forma de aproximarse al dividendo de paz puede apreciarse en la experiencia de Israel y Mindanao que, al parecer, emplearon medidas para generar confianza en los inversionistas extranjeros.

Experiencia en Israel y Filipinas

Desde que comenzó el proceso de paz en Israel, 58 países han establecido o renovado las relaciones diplomáticas con este país. Así mismo, durante los primeros tres meses de 1995, Israel tuvo más inversión extranjera que

durante todo 1994. Según la firma *Smith Barney, Inc.*, “... el proceso de paz ha dado paso a una nueva era para Israel y los países del Oriente medio. Ahora existe el potencial para una estabilidad regional y para una expansión significativa de la economía israelí”⁸.

En Asia, el impacto de la paz se ha venido sintiendo, especialmente en Mindanao⁹. Hasta hace poco, invertir en esta región no resultaba atractivo por la situación política tan inestable. Después de varias décadas de guerra y estancamiento económico ha empezado a ingresar capital a la economía. Mindanao ha sido testigo de la llegada de miles de empresarios en meses recientes, muchos de ellos con la firme convicción de invertir en esta provincia y participar así en la resurrección de esta economía.

El dividendo de paz sí existe en la forma de aumentos en la capacidad de producción –dividendo de productividad. Es un proceso que requiere la adopción de medidas y políticas acordes con las necesidades de cada país o, mejor, de cada región. Es fundamental una decisión y la cooperación internacional para que los recursos liberados en un proceso de desarme sean utilizados adecuadamente para estimular el desarrollo y, en especial, la formación de capital. No obstante, algunos agentes no se beneficiarían de tal proceso. “Aun cuando un programa de desarme bien planeado ofrecería ventajas macroeconómicas, la distribución de pérdidas o ganancias microeconómicas es algo muy diferente. En este caso hay perdedores y ganadores, de manera que las opciones no resultan tan claras cuando se consideran los intereses personales”¹⁰.

“... El proceso de paz ha dado paso a una nueva era para Israel y los países del Oriente medio. Ahora existe el potencial para una estabilidad regional y para una expansión significativa de la economía israelí”.

Sin embargo, es esencial que todos los sectores involucrados en el conflicto tengan incentivos para acogerse a la paz. De no ser así, no habría un compromiso firme con el proceso. Por ello, el dividendo de paz debe ser particularmente palpable para los actores directos de una confrontación armada.

⁸ www.peacenow.org/News/Docs/Div/dip.html.

⁹ Provincia de las Filipinas.

¹⁰ Klein, Lawrence. “El desarme y el desarrollo económico”, en: *Comercio Exterior*, volumen 36, número 12, México. D.F., diciembre de 1986.

5 Eliminación del conflicto interno en Colombia y el dividendo de paz

En Colombia se ha difundido la idea que una disminución de los costos monetarios asociados a la defensa y la seguridad llevarán automáticamente a un dividendo de paz.

En Colombia se ha difundido la idea que una disminución de los costos monetarios asociados a la defensa y la seguridad llevarán automáticamente a un dividendo de paz, en la medida en los recursos financieros liberados puedan asignarse a los sectores sociales. Así lo revela la Comisión de racionalización del gasto público¹¹ al establecer que al poner un tope al gasto en defensa y seguridad se estarían liberando recursos que podrían ser productivos en otros sectores. En el otro sentido se encuentra la tesis que establece que la creación de un Fondo de inversión para la paz como un instrumento para financiar en parte las inversiones y cubrir una serie de gastos paralelos al proceso de paz “es el mecanismo más apropiado para capturar el dividendo de paz, en la medida en que permitirá reorientar recursos hacia actividades más productivas desde el punto de vista social y económico”¹². Aunque ambas estrategias pueden tener coherencia bajo ciertas circunstancias, resulta fundamental analizar los postulados subyacentes. Antes que nada se debe enfatizar en la idea que el dividendo de paz no es simplemente recursos financieros disponibles. Esto conduce a pensar que el Fondo de paz estaría supliendo una de las tres fases del proceso, la del dividendo de recursos, pero eso no garantizaría el desarrollo de las otras dos fases.

¹¹ Comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas. Defensa, seguridad ciudadana y gasto público, 1997.

¹² Plan Nacional de Desarrollo – Bases 1998 – 2002: Cambio para construir la paz. DNP, Presidencia de la República, noviembre de 1998, pág. 244.

Con el fin de hacer un acercamiento a lo que sería el dividendo de paz en Colombia, antes que nada se debe avanzar en un análisis que permita esclarecer si, efectivamente, al disminuir el gasto militar los demás sectores serían beneficiados.

El impacto económico del gasto militar

Múltiples estudios e investigaciones parten de la premisa que el gasto militar surge a expensas del gasto público civil y que, por ello, una reducción del primero llevaría a un aumento del segundo. Las categorías de gasto en defensa y no defensa se contemplan compitiendo por una cantidad fija de recursos. Esta competencia involucra la noción de suma cero¹³.

Esta suposición de suma cero es irreal. El gasto total del gobierno se expande o se reduce de acuerdo con las necesidades. Así, los gobiernos no están, por lo general, limitados a una suma fija de recursos que deben ser distribuidos entre las categorías de defensa y no defensa. Por el contrario, el tamaño de esta suma es una variable dependiente clave que debe ser analizada. Es muy susceptible a la manipulación política, siendo dependiente de los intereses e incentivos del sistema gobernante. El presupuesto total de una nación puede aumentar mediante un incremento en la tasa impositiva o un aumento en el déficit fiscal; así mismo, se puede reducir mediante una disminución de los impuestos o del déficit. Otra alternativa sería mantener el nivel de presupuesto constante, redistribuyendo los fondos asignados a los diferentes programas. La literatura relacionada con el *trade off* presupuestal sólo toma en cuenta esta última alternativa. Sin embargo, la realidad revela que las necesidades de gasto pueden y determinan en efecto el monto del presupuesto.

La concepción esquematizada en la mayoría de los estudios asume que ambas categorías de gasto compiten por recursos. No obstante, ambas pueden ser síntoma de una tendencia general del sector público a crecer y tener mayor participación en el producto interno bruto. Las series históricas de Estados Unidos muestran que los gastos en defensa y en no defensa han aumentado simultáneamente, a excepción del gobierno de Reagan. Este aspecto apunta a la tendencia general de un “gobierno más grande”.

¹³ Chan, Steve. “Romancing the Peace Dividend” *Conversion Survey 1996*, Bonn International Center for Conversion, 1996.

Otra razón por la que las investigaciones en esta materia han fallado es porque han omitido una variable clave: la salud fiscal del país. Resulta obvio que si un país tiene altos ingresos no tiene por qué escoger entre armas y mantequilla. Puede tener ambas, y aún así, quedar con recursos libres para emprender otra clase de programas. Si, por el contrario, un país experimenta un déficit fiscal serio, la situación sería completamente diferente. En este caso, sería razonable introducir reformas para disminuir el déficit.

En vez de trasladar recursos de un tipo de gasto a otro los recursos liberados por el gasto militar podrían ser utilizados para reducir el déficit o la tasa impositiva. Estas opciones son plausibles y se han dado históricamente en la experiencia de muchos países.

Hipótesis para el caso colombiano

Si bien resulta fundamental analizar el impacto del rubro militar en el crecimiento económico de un país y en las finanzas públicas, este análisis puede ser insuficiente en la medida en que se ignore la composición interna de este gasto. La estructura del gasto militar permite inferir, en últimas, el efecto que este tendrá sobre la economía y las posibilidades de reducirlo¹⁴.

La composición del gasto militar es fundamental para determinar sus tendencias de comportamiento hacia el futuro. En la medida en que este gasto esté de manera predominante compuesto por pagos asociados a la remuneración del personal las posibilidades de reducirlo se ven disminuidas. Lo contrario ocurre con el gasto de inversión y operación. Es decir, que la probabilidad de variar el gasto militar es inversamente proporcional al peso de los costos de nómina y directamente proporcional a los gastos de operación e inversión.

El estudio de la evolución del gasto militar en Colombia revela que los ciclos de expansión y erosión de éste, son producto de programas coyunturales de adquisición de equipos, mientras que aumentos y reclasificaciones salariales elevan los niveles de gasto y los hacen inflexibles a la baja.

Las series históricas de Estados Unidos muestran que los gastos en defensa y en no defensa han aumentado simultáneamente, a excepción del gobierno de Reagan. Este aspecto apunta a la tendencia general de un “gobierno más grande”.

¹⁴ Giha, Riveros, Soto (1999), pág. 166.

Por esta razón, se deben abordar dos aspectos, en el caso de una culminación del conflicto en el país:

- 1** Costo de retirar una cantidad importante de personal que labora en el área de defensa y seguridad del país. Para ello es necesario ver cuál es la composición actual del gasto en defensa y seguridad.
- 2** Demanda por defensa y seguridad, en el caso de un cese de hostilidades.

Composición actual del gasto

Para el período 1980-1998, el principal componente del gasto en fuerza pública (GFP) ha sido servicios personales, rubro constituido por la remuneración a la planta de personal, el cual representa el 45.2% del gasto. Las transferencias constituyen el 26.2% y se destinan, básicamente, a pagos por concepto de seguridad social, pensiones y cesantías. Los gastos generales representan el 14.8% y tienen como finalidad adquirir bienes y servicios destinados a apoyo logístico de las funciones del sector. Por su parte, la inversión constituye el 13.8%¹⁵ del gasto, teniendo como objetivo la formación bruta de capital y su mantenimiento. Así se observa que la remuneración de mano de obra activa y cesante –servicios personales y transferencias– representa el 71.4% del gasto¹⁶.

El incremento de los servicios personales es un reflejo del aumento del pie de fuerza. Este último creció, en promedio, 4.2% anual entre 1980 y 1998. Así mismo, en 1992, con la nivelación salarial y las provisiones para el pago de cesantías, los servicios personales y las transferencias aumentaron considerablemente. Esto se tradujo en una recomposición del GFP, siendo la inversión la variable más afectada¹⁷.

Lo anterior pone de presente el alto costo que implicaría desmovilizar y reinsertar a un gran número de soldados, suboficiales y oficiales en la economía civil. Aunque las tareas de la defensa y la seguridad deberán seguir ejecutándose, así llegue a su fin el conflicto interno, no se necesitará el mismo

¹⁵ La inversión tiene un peso similar a los gastos generales para la mayoría de años.

¹⁶ Giha, Riveros, Soto (1999), pág. 171.

¹⁷ Para 1997 los recursos otorgados a este sector por Plan de Emergencia equivalen al 1.45% del presupuesto ordinario para ese año.

personal para desarrollarlas. Ante ello podría pensarse en dos alternativas, no necesariamente excluyentes:

- 1** Retiro temprano del personal, lo que implicaría una indemnización por parte del Estado.
- 2** Provisión de entrenamiento y un paquete de subsidios para integrar al personal de la fuerza pública a la vida civil.

Demanda por defensa y seguridad

Un eventual final al conflicto armado implicaría la supresión de una importante demanda por seguridad en el país. No obstante, ello no equivaldría a la eliminación de todos los riesgos potenciales. La experiencia internacional nos muestra que la transición hacia la paz en un conflicto interno aumenta los índices de criminalidad. La proliferación de armas, la tradición en su uso y la incapacidad de la economía para absorber a todos los combatientes hace que los índices de homicidio, robo y otras manifestaciones delictivas tiendan a crecer. En consecuencia, un escenario posconflicto asigna gran importancia a las labores de seguridad. Por tanto, no se contempla la reducción de la Policía Nacional.

Un eventual final al conflicto armado implicaría la supresión de una importante demanda por seguridad en el país

En materia de defensa externa, proponer la eliminación de las Fuerzas Militares equivaldría suponer que la probabilidad de conflicto externo es nula. Esto sería tan irresponsable como improbable. Todo aquel que sostenga esta tesis debe garantizar la defensa de la integridad territorial por medios no militares.

Ante este reto, la alternativa que se presenta a consideración se basa en la reducción de las probabilidades de conflicto, pero manteniendo una capacidad militar suficiente como para que la defensa sea creíble y real. Por ello, se presentan dos esquemas defensivos complementarios denominados *Seguridad cooperativa* y *defensa no provocativa*.

• Seguridad cooperativa

La mayoría de intentos por reestructurar las fuerzas militares en el mundo se fundamentan en la redefinición de las amenazas. Sin embargo, el fin de la Guerra Fría ha producido una corriente de pensamiento que, por el contrario, busca evitar el surgimiento de las amenazas. Esta teoría es la seguridad cooperativa. Su propósito central es la prevención de la guerra y ello se logra

anulando el ensamble de los medios necesarios para una agresión exitosa. En igual forma se busca evitar que los Estados amenazados realicen sus propios preparativos para contrarrestarlos. Así se desplaza el centro de la planificación de la defensa del cuidado de las amenazas a la prevención de las amenazas y relega la disuasión pues dificulta su propia preparación. En esta forma, el potencial destructivo de un conflicto militar se reduce significativamente. La seguridad cooperativa es el equivalente a la medicina preventiva de la seguridad regional, pues si los pactos colectivos de seguridad buscan disuadir la agresión a través de una contra-amenaza, la seguridad cooperativa busca asegurar que las amenazas en gran escala no lleguen a consolidarse¹⁸.

No obstante, la seguridad cooperativa no excluye los pactos de seguridad; estas posturas más bien se refuerzan. Una estructura de seguridad cooperativa incluye provisiones de seguridad colectiva como medida de garantía residual para sus miembros. Ello significa que dentro de esta teoría no se prevé la eliminación de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, el único propósito legítimo de las fuerzas militares se limita a la defensa del territorio y a la participación en fuerzas multinacionales para aplicar sanciones o mantener la paz.

Un esquema de seguridad cooperativa presume que la cooperación es comprehensiva e incluye todas las características importantes de las capacidades militares. En este ordenamiento se eliminarían todos los sistemas de armas, terrestres y aéreos, que provean el poder de fuego necesario para realizar operaciones ofensivas. Se permitirían sistemas que, sin ambigüedades, sirvieran para defender o para repeler una intrusión al territorio propio. En igual forma se eliminarían todas las armas de destrucción masiva. El esquema promueve la transparencia en forma tal que los componentes militares de cada país estuviesen informados de los preparativos de sus contrapartes y existirían sanciones de factible aplicación o incentivos para quienes violen o cumplan el esquema. Las limitaciones al equipo y a las fuerzas militares serían consensuales y de aplicación universal. Para sus proponentes, el esquema de la seguridad cooperativa será el principio rector de la seguridad internacional en la era de la pos-Guerra Fría.

Un esquema de seguridad cooperativa presume que la cooperación es comprehensiva e incluye todas las características importantes de las capacidades militares.

¹⁸ *A New Concept of Cooperative Security*, pág. 8.

• ***Defensa no provocativa***

Un complemento a la seguridad cooperativa es la denominada defensa no provocativa. Esta es “una postura militar en la cual los conceptos estratégicos y operacionales, el despliegue, la organización, los armamentos, las comunicaciones y la comandancia, la logística y el entrenamiento de las Fuerzas Armadas son tales que en su totalidad, sin ambigüedades, sean capaces de una defensa convencional adecuada pero, a la vez, y también sin ambigüedades sean incapaces de un ataque a través de sus fronteras, sea una invasión o un golpe destructivo al territorio enemigo”¹⁹.

Un complemento a la seguridad cooperativa es la denominada defensa no provocativa.

Esta modalidad defensiva implica, para los casos aplicables, la eliminación de armas como los portaviones, las fuerzas de desembarco, los tanques y los bombarderos. En su reemplazo, se conformarían fuerzas con equipamiento antiaéreo y antitanque.

En su conjunto, una defensa no provocativa y un esquema de seguridad cooperativa proporcionarían un dispositivo altamente inclinado a la defensa, pero con un alto poder de fuego para la protección de la soberanía. Desde luego, la alta especialización requerida y la dependencia en tecnologías avanzadas redundarían en una fuerza relativamente compacta, con menor carga administrativa e intensiva en capital. Este último factor puede generar mayores costos en el área del mantenimiento, pero estos podrían provenir de la racionalización de gastos de nómina.

Dividendo de paz en Colombia

De lo anterior queda claro lo siguiente:

- 1** La actual composición del GFP lleva a pensar en las dificultades existentes para reducirlo.
- 2** Teniendo en cuenta que no toda la fuerza pública puede ser eliminada este gasto seguiría existiendo, con el fin de suplir las nuevas necesidades de defensa y seguridad.

¹⁹ Ter Borg and Smit, en: *Breve visión de una reforma militar para Argentina*, Thomas Sheetz y Coronel ® Gustavo Cáceres.

Estos aspectos deben ser el centro del análisis para poder establecer cómo se alcanzaría el dividendo de paz en Colombia, qué restricciones se encuentran para lograrlo y cuáles serían las posibles alternativas que permitirían palpar los beneficios de la paz. De cualquier forma, se puede determinar una serie de conclusiones en este sentido.

Partiendo de la restricción fiscal del gobierno central, una eventual disminución del gasto militar podría emplearse en la reducción del déficit fiscal, en la disminución de la carga impositiva o en la creación de una fuerza pública más compacta y eficiente. Por otra parte, si el Estado colombiano alcanzara a firmar un tratado de paz con los diferentes actores participantes en el conflicto, se liberaría una determinada cantidad de recursos en forma de mano de obra y capital. Este aspecto llevaría a un dividendo de productividad, como se estableció anteriormente. Por tanto, si partimos del punto de vista económico, el efecto de una reestructuración del presupuesto de la fuerza pública se debería interpretar como un proceso de inversión en donde los efectos inmediatos son costos, ocasionados por el aumento en el índice de desempleo, tanto de capital como de mano de obra. Pese a ello, en la medida en que los recursos empleados sean incorporados a la producción civil, se generarían beneficios²⁰.

La conversión militar se consideraría el punto clave para poder concluir si, en efecto, existe potencialmente un dividendo de paz. Tanto los integrantes de la fuerza pública como aquellos que laboran en la industria militar necesitarían ser incorporados a la economía civil.

Así, la conversión militar se consideraría el punto clave para poder concluir si, en efecto, existe potencialmente un dividendo de paz. Tanto los integrantes de la fuerza pública como aquellos que laboran en la industria militar necesitarían ser incorporados a la economía civil. Así mismo, el capital, representado por las bases militares y la planta y el equipo utilizado para la producción de bienes y servicios militares, debe ser transformado de manera tal que pueda producir bienes civiles. En consecuencia, el problema de la conversión militar sería económico, pues requiere la reasignación de recursos reales en la economía.

Adicionalmente, si se acepta el hecho que cierto nivel de disturbios políticos puede tener consecuencias devastadoras en la economía, se estaría asumiendo que la culminación del conflicto armado en Colombia daría a los actores mayor certidumbre para realizar transacciones económicas. En esta forma se estaría incentivando el crecimiento económico como consecuencia de un clima político más sano y del comportamiento de la inversión.

²⁰ Michael Intriligator, “The Peace Dividend: Myth or Reality”, 1996.

Por otro lado, la reinversión de algunos ahorros provenientes de la reducción del gasto en fuerza pública en el desarrollo de una fuerza disciplinada y de alta calidad puede, por sí misma, generar un dividendo de paz mediante el aumento en la seguridad y en la disminución del miedo público. Por ello, si el resultado de la culminación del conflicto es una fuerza compacta, con menor carga administrativa y un sistema de manejo de personal más racional, este dividendo podría ser aún mayor en la medida en que se desarrolle un programa de desmovilización y reintegración.

En últimas, es la interacción del capital físico y social de la comunidad y el capital financiero y humano con el que cuenta el excombatiente lo que determina el éxito de la reintegración. Es por ello que, de consolidarse un proceso de paz en el país las decisiones políticas deben centrarse en programas dirigidos a la población directamente involucrada en el conflicto. Sólo así podría darse un dividendo de paz en Colombia.

6 Conclusiones

Este trabajo intentó determinar qué se entiende por *Dividendo de paz*, cómo surge y cómo se ha venido evidenciando en aquellos países donde el conflicto armado ha llegado a su fin. De allí se pretendió desarrollar una aproximación al caso colombiano para establecer en qué forma podría lograrse este dividendo en el país. El desarrollo de la investigación permite presentar unos resultados preliminares; no obstante, es probable que surjan nuevas y adicionales inquietudes que demanden mayor investigación y profundización en este campo.

En términos meramente conceptuales el aumento de la productividad al cesar un conflicto y la reasignación de los gastos de defensa hacia otras áreas de la economía se ha denominado el dividendo de paz

En términos meramente conceptuales, el aumento de la productividad al cesar un conflicto y la reasignación de los gastos de defensa hacia otras áreas de la economía se ha denominado el dividendo de paz. Esta liberación de recursos es generalmente vista como fundamento para afirmar que la paz es rentable. Sin embargo, es importante resaltar que el dividendo no consiste solo en liberar recursos; es en realidad, un proceso de largo plazo en el cual el balance entre los costos y beneficios que surgen cuando cesa un conflicto determina si, efectivamente, la paz arroja un dividendo tal.

La realidad ha validado esta teoría. La experiencia de un grupo de países de África pone en evidencia que no es suficiente que el conflicto culmine para palpar los beneficios de la paz. El manejo que se le dé a este proceso determina cuán benéfica puede ser la paz, tanto para los actores directamente involucrados en la lucha armada como para el resto de integrantes de la sociedad. A diferencia de los anteriores, se tomó el caso de Israel y de Mindanao para analizar el caso en el que sí

se ha empezado a gozar de los frutos de la paz y cuáles han sido los factores determinantes del éxito de los procesos que allí se desarrollaron.

Para el caso específico de Colombia, se planteó como hipótesis la idea que no es suficiente analizar el impacto del gasto militar en la economía para establecer si al reducirlo otros sectores se beneficiarían. Se requiere ir más allá y analizar la conformación de este rubro. Así, la actual composición de este gasto en Colombia lleva a pensar en las dificultades que existen para recortarlo. El hecho que la mayor parte de él se encuentre asociado a la nómina permite afirmar que las posibilidades de rebajarlo son limitadas.

De cualquier forma, a pesar que resulta de vital importancia analizar el modo en que se adquiere un dividendo de paz y de que existe la posibilidad que los costos superen los beneficios, aún a mediano plazo, el mayor dividendo que surge cuando cesa un conflicto es, sin lugar a dudas, la paz por sí misma.

Bibliografía

- Ball, Nicole. “The International Development Community’s Response to Demobilization”, Bonn International Center for Conversion, 1997.
- Bayoumi, Tamim, Hewitt, Daniel y Symansky, Steven. “The Impact of Worldwide Military Spending Cuts on Developing Countries”, en: *IMF Working Paper*, International Monetary Fund, noviembre, 1993.
- “Benefits and Costs of Conversion”, en: *Conversion Survey 1996*, Bonn International Center for Conversion, 1996.
- Brommelhorster, John. “Changing Priorities of Military Expenditures and the Results of the Peace Dividend”, Bonn International Center for Conversion.
- Carter, Ashton, Perry, William, Steinbruner, John D., *A New Concept of Cooperative Security*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1992.
- Chan, Steve. “Romancing the Peace Dividend” en *Conversion Survey 1996*, Bonn International Center for Conversion, 1996.
- Clements, Benedict, Gupta, Sanjeev, Schiff, Jerald. “What Happened to the Peace Dividend”, en: *IMF Working Paper*, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C., 1996.
- Colleta, N. J., Kostner, M. y Wiederhofer, I.. “The Transition from War to Peace in Sub – Saharan Africa”, *World Bank Findings*, número 81, Washington D.C., febrero de 1997.
- Comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas. Defensa, seguridad ciudadana y gasto público, 1997.

“Elements of a Comprehensive Concept of Conversion”, en: *Conversion Survey 1996*, Bonn International Center for Conversion, 1996.

Giha, Yaneth, Riveros, Héctor, Soto, Andrés. “El gasto militar en Colombia: aspectos macro y microeconómicos”. Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), No. 69, de diciembre de 1999.

“Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization”, en: *Conversion Survey 1996*, Bonn International Center for Conversion, 1996.

Hewitt, Daniel. “The Reasons Behind the Post-1985 Fall in World Military Spending”. *IMF Working Paper*, International Monetary Fund, Washington, D.C, marzo de 1993.

Intriligator, Michael. “The Peace Dividend: Myth or Reality”, *The Peace Dividend*, International Peace Research Institute y Norwegian University of Science and Technology, Noruega, 1996.

Klein, Lawrence. “El Desarme y el Desarrollo Socioeconómico”, en: *Comercio Exterior*, volumen 36, número 12, México, diciembre de 1986.

Plan Nacional de Desarrollo – Bases 1998 – 2002: Cambio para construir la paz. DNP, Presidencia de la República, Santafé de Bogotá, noviembre de 1998.

Prystay, Cris, “Mindanao – Reaping the Peace Dividend” abril de 1997.

Scheetz, Thomas. “El marco teórico, político y económico para una reforma militar en Argentina”, en: *Serie de Documentos de Trabajo*, número 50, Buenos Aires, 1993.

“Whatever Happened to the Peace Dividend: An Interview with Roger Newell”, enero/febrero de 1997.

Este informe se terminó de imprimir en los talleres de
Quebecor Impreandes Colombia, en Santa Fe de Bogotá,
abril de 2000.