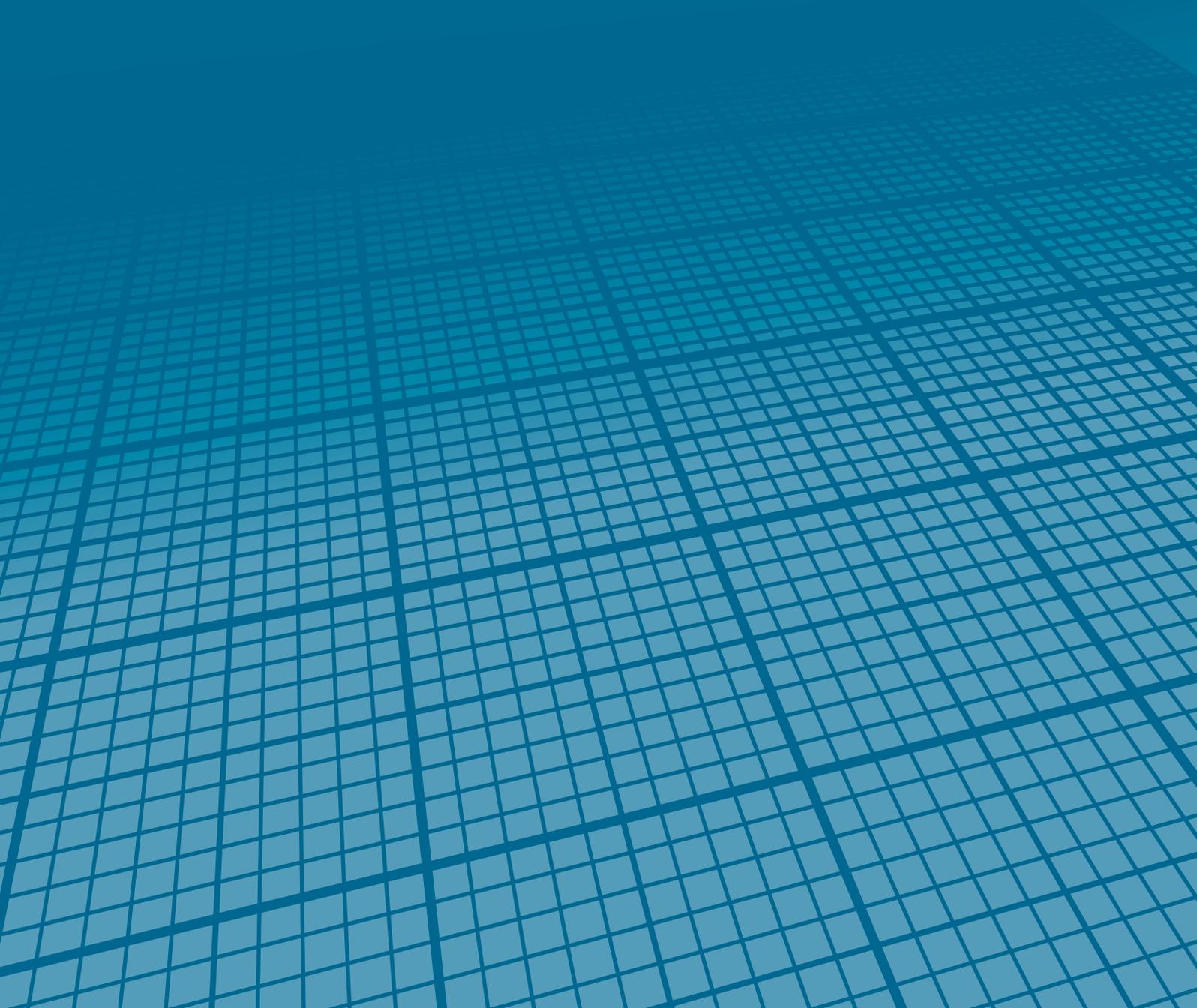


Capítulo 3:

Los presupuestos



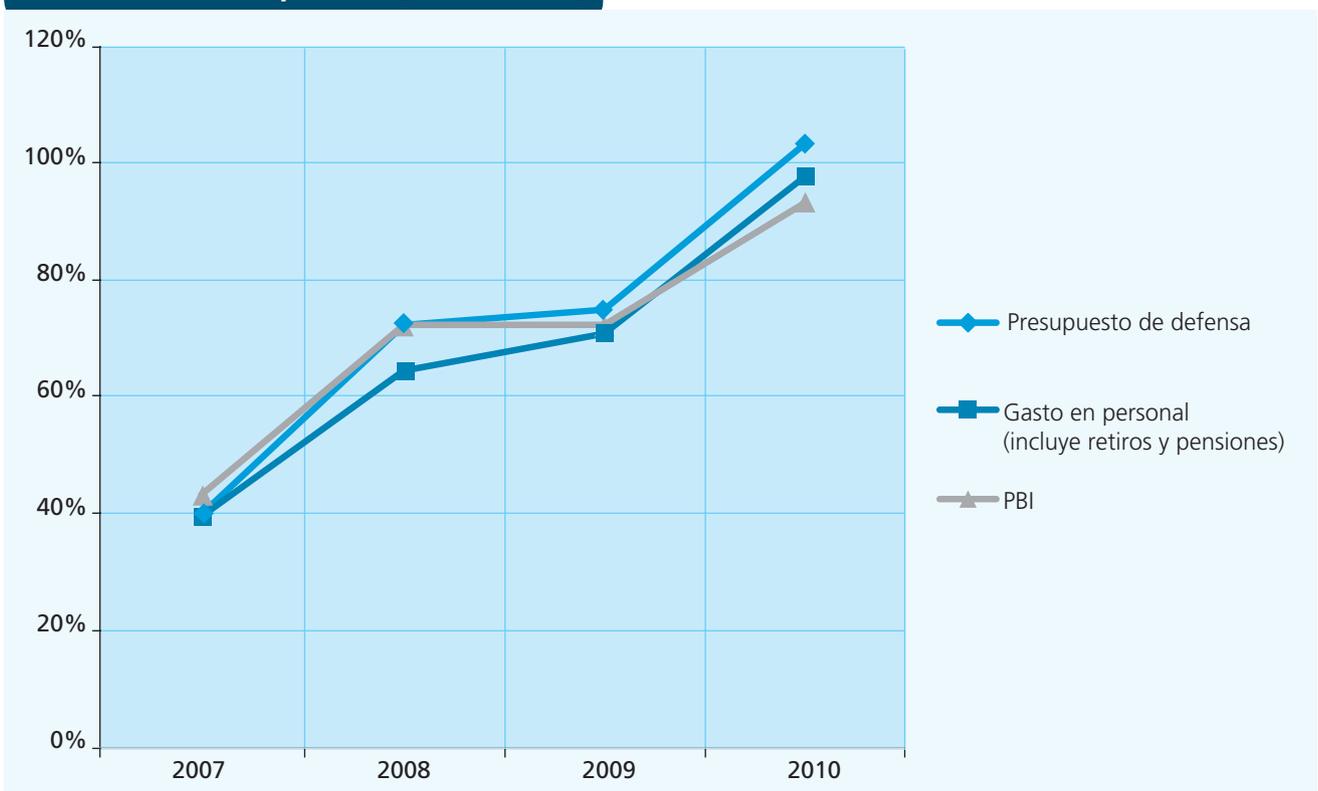


Presupuesto de defensa (en US\$)

País	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	1.952.165.821	2.120.829.805	2.628.157.098	2.849.654.256	3.138.200.705
Bolivia	197.291.177	193.405.756	254.520.509	307.478.493	336.894.359
Brasil	13.692.057.669	20.973.055.774	26.202.709.813	25.911.333.511	33.055.029.481
Chile	3.177.404.842	4.276.790.277	4.459.645.809	4.353.450.717	4.778.329.754
Colombia	2.872.392.573	4.105.180.855	6.004.957.107	5.534.277.720	6.178.261.917
Cuba*	71.162.500	78.850.000	84.233.333	88.591.667	91.920.833
Ecuador	953.125.534	1.168.229.152	1.389.330.906	1.679.073.897	2.156.832.116
El Salvador	106.363.230	111.400.520	115.409.495	132.861.405	132.874.110
Guatemala	134.476.326	152.106.898	156.210.263	153.090.192	159.860.766
Honduras	63.175.260	86.837.651	121.183.088	127.963.147	172.194.128
México	3.288.106.264	4.184.285.440	4.706.150.462	4.681.259.477	4.875.854.577
Nicaragua	36.293.492	39.336.274	42.191.833	37.293.776	39.644.293
Paraguay	95.572.924	126.711.873	149.580.691	176.769.687	227.582.002
Perú	1.086.270.304	1.252.580.042	1.515.727.130	1.600.023.237	2.067.397.486
República Dominicana	213.117.635	265.058.384	269.120.373	311.355.315	332.298.929
Uruguay	215.709.213	290.335.815	316.844.107	322.261.459	375.059.540
Venezuela	1.867.024.633	2.612.441.958	3.351.756.259	4.185.502.812	2.501.244.477
TOTAL	30.021.709.396	42.037.436.475	51.767.728.276	52.452.240.769	60.619.479.474
Variación %	0,00%	40,02%	23,15%	1,32%	15,57%

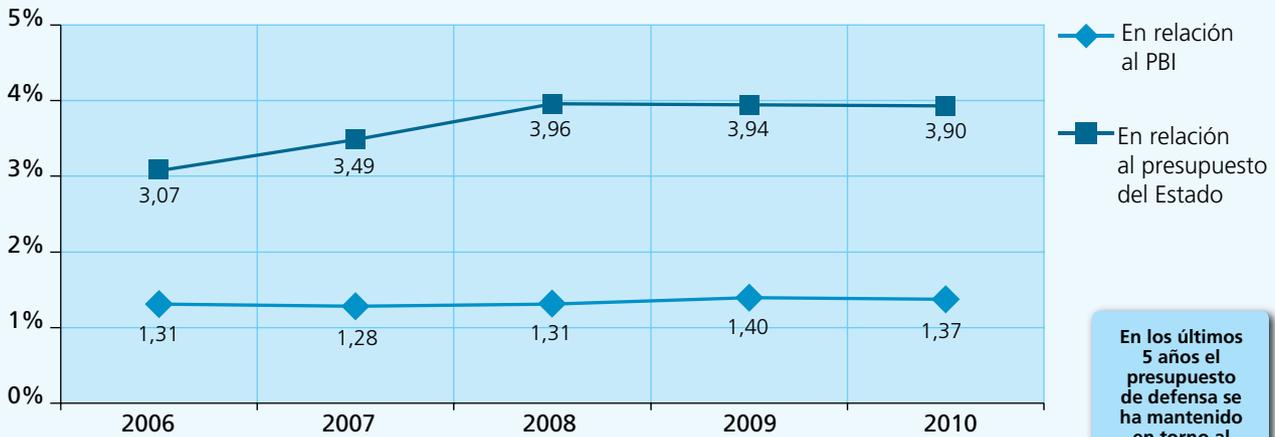
* Cuba: Presupuesto de la actividad "Defensa y orden interior".

Crecimiento comparado (2006 - 2010)



Nota: Se excluye Cuba. 2006 representa el punto 0 en la variación.

Presupuesto de defensa de América Latina (en %)



En los últimos 5 años la participación del presupuesto de defensa en el presupuesto del Estado de América Latina promedió el 3,7%.

En los últimos 5 años el presupuesto de defensa se ha mantenido en torno al 1,3% del PBI de América Latina

	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	1,04 / 6,19	0,85 / 5,44	0,81 / 5,18	0,95 / 4,66	0,91 / 4,70
Bolivia	1,93 / 3,17	1,52 / 2,61	1,52 / 2,27	1,75 / 2,08	1,77 / 2,22
Brasil	1,75 / 2,16	1,62 / 2,64	1,62 / 3,15	1,75 / 3,18	1,73 / 3,23
Chile	2,95 / 12,24	2,66 / 11,15	2,62 / 12,05	2,90 / 9,44	2,43 / 9,38
Colombia	2,65 / 7,46	2,39 / 7,32	2,97 / 9,30	2,42 / 8,54	2,30 / 8,16
Cuba *	3,24 / 5,12	3,23 / 4,73	3,32 / 4,26	3,41 / 4,56	3,47 / 4,87
Ecuador	2,81 / 8,10	2,62 / 7,84	2,80 / 8,78	3,02 / 8,76	3,48 / 10,13
El Salvador	0,61 / 2,51	0,55 / 2,61	0,53 / 2,53	0,60 / 2,64	0,61 / 2,59
Guatemala	0,48 / 3,14	0,46 / 3,14	0,44 / 2,97	0,42 / 2,62	0,40 / 2,62
Honduras	0,75 / 2,92	0,86 / 3,47	0,88 / 3,83	0,88 / 3,79	1,13 / 4,78
México	0,44 / 2,41	0,47 / 2,78	0,50 / 2,71	0,54 / 2,74	0,49 / 2,65
Nicaragua	0,72 / 2,87	0,69 / 2,91	0,65 / 2,83	0,59 / 2,33	0,63 / 2,72
Paraguay	1,25 / 2,84	1,22 / 2,91	1,24 / 2,93	1,30 / 2,70	1,31 / 2,99
Perú	1,40 / 7,33	1,23 / 6,59	1,20 / 6,23	1,26 / 6,77	1,41 / 7,17
República Dominicana	0,87 / 4,49	0,75 / 3,47	0,71 / 3,20	0,70 / 3,49	0,66 / 3,25
Uruguay	1,52 / 7,61	1,37 / 7,58	1,19 / 7,31	1,02 / 7,25	0,92 / 7,25
Venezuela	1,39 / 5,16	1,15 / 4,88	1,00 / 5,24	1,18 / 5,37	0,83 / 5,41

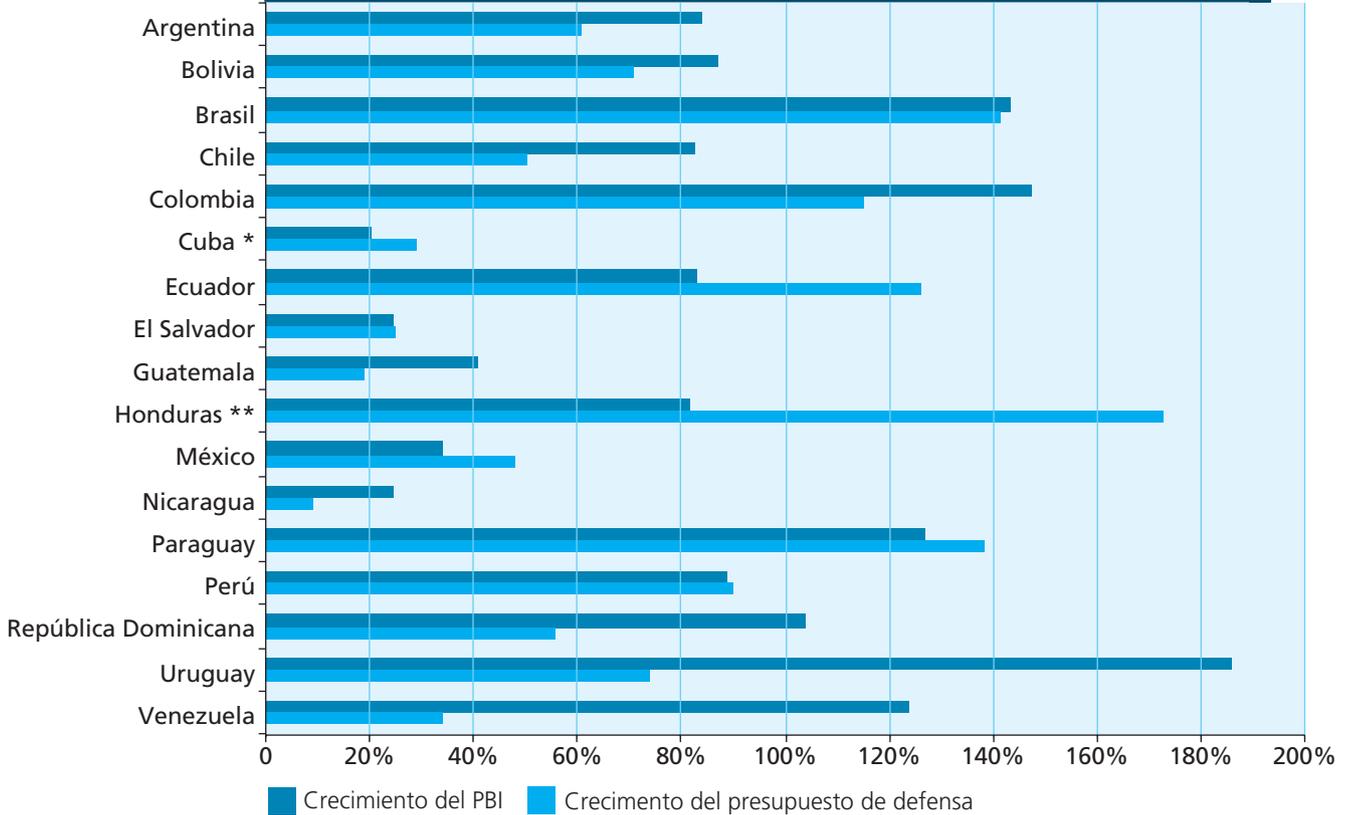
■ En relación al PBI ■ En relación al presupuesto del Estado

* Cuba: Presupuesto de la actividad "Defensa y orden interior".

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes de presupuesto de cada país. En el caso de Cuba, las cifras para 2006, 2007, 2008 y 2009 corresponden a la ejecución del presupuesto del Estado (Anuario Estadístico de Cuba 2009). Para el PBI, se ha tomado el dato del World Economic Outlook Database, FMI, para cada año considerado. Cuba: Anuario Estadístico de Cuba 2009 y estimación 2010 del Ministerio de Economía y Planificación. El valor del dólar tomado corresponde al tipo de cambio según el World Economic Outlook Database, FMI, para cada año considerado. Se ha tomado esta fuente con fines comparativos. Se considera como presupuesto de defensa, todos aquellos recursos destinados a satisfacer las necesidades del sistema de defensa, independientemente de la clasificación institucional específica expresada en los presupuestos. Sólo en el caso de Cuba se considera la actividad "Defensa y orden interior", tal como se expresa en el presupuesto de dicho país. Se incluye administración central, organismos descentralizados y de seguridad social. Para mayor detalle, consultar la sección "Los países" de la presente publicación. En los casos de Chile y Perú se ha incorporado provisiones extrapresupuestarias previstas por ley.



Crecimiento comparado PBI - Presupuesto de defensa (2006-2010)



* Cuba: Presupuesto de la actividad "Defensa y orden interior".

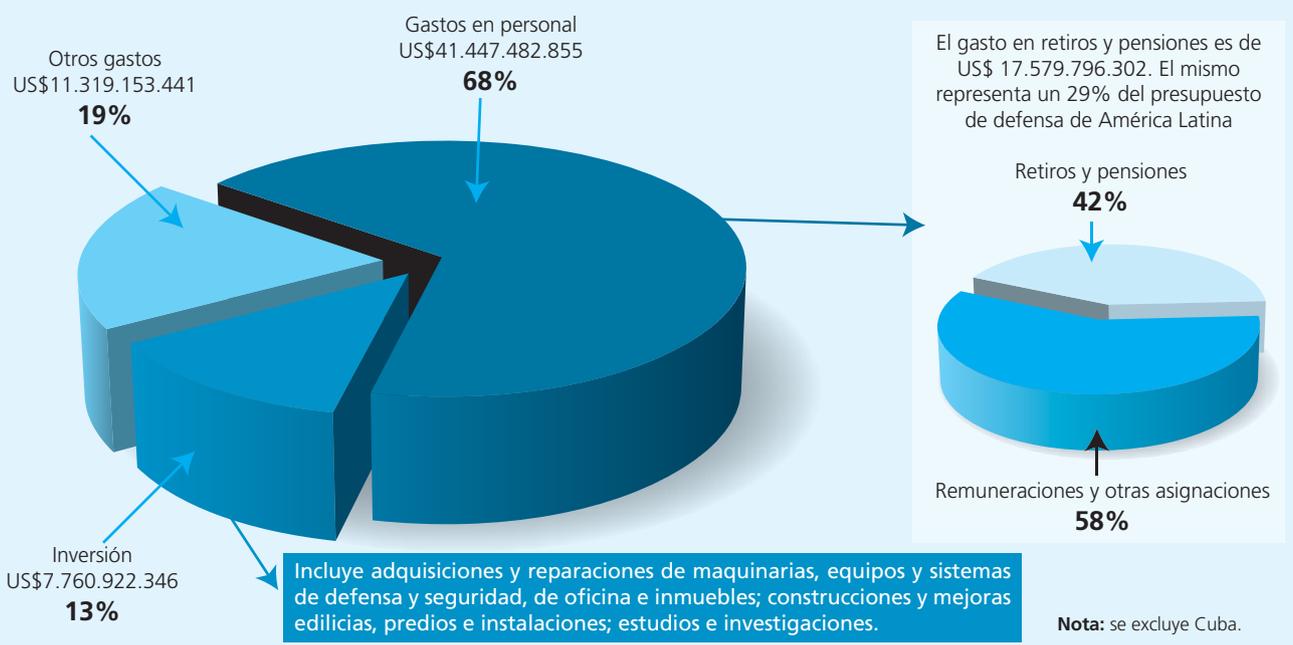
** Honduras: A partir de 2007 se considera el gasto de retiros y pensiones de los policías y bomberos que se incorporaron como afiliados al Instituto de Previsión Militar. No se presenta en las partidas presupuestarias discriminación al respecto.

Participación del presupuesto de defensa en el presupuesto del Estado (Variación 2006-2010)



* Cuba: Presupuesto de la actividad "Defensa y orden interior".

Distribución del presupuesto de defensa de América Latina 2010



Personal e inversión (en %)

PAIS	2008		2010	
	Personal	Inversión	Personal	Inversión
Argentina	78,7	3,1	75,4	3,1
Bolivia	62,1	5,2	62,2	5,8
Brasil	70,3	10,9	71,6	14,0
Chile*	50,5	31,6	58,4	24,0*
Colombia	43,9	25,5	48,8	14,0
Ecuador	78,5	1,8	73,2	15,3
El Salvador	72,6	7,4	72,6	3,0
Guatemala	66,1	2,3	61,6	1,4
Honduras	71,5	4,9	77,0	0,6
México	78,7	3,0	75,2	5,3
Nicaragua	57,7	2,6	62,6	2,4
Paraguay	84,0	5,7	81,8	7,1
Perú	47,6	7,9	48,4	15,1
República Dominicana	73,7	8,7	80,7	4,6
Uruguay	73,8	5,4	73,7	5,4
Venezuela	76,7	2,3	82,5	1,6

* Chile: Como aporte al proceso de reconstrucción del país, en 2010 y 2011 se girará un total de 600 millones de dólares del Fondo de la Ley Reservada del Cobre, además de otros 520 millones de dólares adicionales para financiar la rehabilitación de instalaciones militares dañadas por el pasado cataclismo.

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes de presupuesto de cada país. Chile, aporte del Fondo a reconstrucción: Cámara de Diputados de Chile. El valor del dólar tomado corresponde al tipo de cambio según el World Economic Outlook Database, FMI, para cada año considerado. Se ha tomado esta fuente con fines comparativos. Cuba: Anuario Estadístico de Cuba 2009 y estimación 2010 del Ministerio de Economía y Planificación. Se considera como presupuesto de defensa, todos aquellos recursos destinados a satisfacer las necesidades del sistema de defensa, independientemente de la clasificación institucional específica expresada en los presupuestos. Sólo en el caso de Cuba se considera la actividad "Defensa y orden interior", tal como se expresa en el presupuesto de dicho país. Se incluye administración central, organismos descentralizados y de seguridad social. Se considera como "inversión" lo expuesto en los siguientes ítems: Inversión real directa (Argentina), Activos reales (Bolivia), Inversiones del presupuesto fiscal y de seguridad social, y Presupuesto de inversión (Brasil), Adquisición de activos no financieros e Iniciativas de inversión (Chile), Inversión (Colombia), Programa anual de inversiones (Ecuador), Inversión institucional (El Salvador), Propiedad, planta, equipos e intangibles (Guatemala), Adquisiciones de bienes de capital (Honduras), Inversión (México), Gastos de capital/Maquinarias y equipos (Nicaragua), Inversión física (Paraguay), Adquisición de activos no financieros (Perú), Activos no financieros (República Dominicana), Inversión (Uruguay), Activos reales (Venezuela). Diferente grado de detalle sobre las inversiones se presentan en las leyes de presupuesto de cada país. Para mayor detalle, consultar la sección "Los países" de la presente publicación. En los casos de Chile y Perú se ha incorporado provisiones extrapresupuestarias previstas por ley.



Documento de análisis:

¿Armando una carrera? Aportes al debate desde la mensura

Gustavo Sibilla

Miembro de RESDAL

■ Si a mediados del 2010, año en que comienza la secuencia de celebraciones del bicentenario de la emancipación latinoamericana, se *googlean* los términos “carrera armamentista + Latinoamérica” la búsqueda en español arroja 150.000 resultados. En inglés trepa a 7 millones. Es evidente que lejos de los más populares el tema está apareciendo, al menos, en algunos análisis académicos, notas de opinión y manifiestos de activistas. En ese enjambre los argumentos deambulan, con grado variable de rigurosidad científica y sinceridad académica. Se puede encontrar desde trabajos bienintencionados que descuidan sus fuentes hasta aquellos que traslucen el sesgo de un interés a priori. Natural a la amplitud del debate, las discusiones abarcan desde el reconocimiento del fenómeno (¿existe o no una carrera armamentista?) hasta recomendaciones concretas para distintos países frente a la misma. Opciones que van desde no rezagarse y salir de compras de inmediato, hasta apuestas irrestrictas a consolidar la integración regional, demorando modernizaciones tecnológicamente necesarias por la prevención a alimentar reacciones suspicaces en los otros. Se procurará en este desarrollo debatir una cuestión necesaria para cualquier análisis científico sobre el fenómeno de la carrera armamentista y su aplicabilidad al entorno regional. Esa cuestión refiere a la validez de los patrones de medida y de comparación generalmente adoptados entre quienes han argumentado en la materia. Finalmente, se propondrá un indicador alternativo para comparar esfuerzos nacionales.

¿Qué es una carrera armamentista?

Según una vertiente doctrinaria clásica, la configura-

ción de una carrera armamentista exige la concurrencia de las siguientes condiciones:

- Debe haber dos o más partes que se perciban entre sí como adversarias.
- Deben encontrarse incrementando sus arsenales a una tasa acelerada.
- Deben estructurar sus posturas militares respectivas en atención al comportamiento pasado, presente y potencial de la contraparte.¹

El incremento de arsenales implica adquisición de nuevo armamento o modernización del existente, operaciones que deberían verse reflejadas en los gastos de defensa de los distintos países.

¿Cuánto gasta Latinoamérica en defensa?

A pesar de infinitas referencias, es imposible responder a este interrogante de manera precisa. Latinoamérica aún carece de una fuente oficial completa que mensure el gasto en defensa. Por ende, no es posible certificar en términos comparativos, y por medio del análisis presupuestario, cuanto invierte cada país en armas.²

Hay un registro internacional incompleto (ONU/De-

1 Colin S. Gray, “The Arms Race Phenomenon”. *World Politics* Vol. 24, n°1 (1971).

2 Aunque la OEA ha creado una fuente oficial para transferencia de armas mediante la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales, aprobada en 1998 y entrada en vigor en 2002. Esta convención adopta para el Hemisferio el modelo del Registro de Armas Convencionales de la ONU (1992) que reconoce 7 categorías: carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aviones de combate, helicópteros de ataque, naves de guerra, misiles y armas lanzadoras de misiles.

partamento de desarme), hay series de clasificación funcional del gasto en defensa (FMI) y también hay bases de datos construidas por *think tanks* con definiciones y criterios metodológicos propios (SIPRI, IISS). También se encuentran, lógicamente, las leyes nacionales de presupuesto desagregando gastos sectoriales en defensa en cada país, datos que RESDAL compila en este volumen. Y hasta ha llegado a formularse para estos últimos una metodología bilateral de medición validada para la diada Chile-Argentina (CEPAL). Pero con toda la variedad existente, es deuda de la OEA a nivel interamericano y ahora aún más de UNASUR a nivel sudamericano, formalizar un registro regional oficial.

El registro de ONU es de presentación voluntaria, en moneda local, sin verificación ni agregación. La base de datos de FMI (GFS) discrimina la función defensa, excluyendo gastos en formación y asistencia sanitaria, entre otros, y sólo es accesible por suscripción. Lo mismo el informe anual *Military Balance* de IISS. SIPRI es de acceso abierto pero no desagrega componentes del gasto.

No obstante esta complejidad de origen con la elección de la fuente (que implica disponer de múltiples datos para un mismo año y país), se puede advertir un frecuente uso pirotécnico de las cifras en el material circulante. Las principales variables manipuladas con ligereza son los montos totales de gasto en moneda internacional (a lo sumo, con su evolución respecto al año anterior), y las participaciones relativas respecto a PBI.

En forma adicional a estas divergencias estáticas debe considerarse que los procesos de obtención de un sistema de armas suelen prolongarse entre 3-5 años o más, desde la determinación administrativa de su necesidad hasta su efectivo empleo operativo. Lo cual lleva a la necesidad de encarar análisis más complejos de las series temporales de gastos, que contemplen las dinámicas de los procesos que desarrollan las mismas, tomando datos tanto transversales como longitudinales, de modo de constatar los grandilocuentes anuncios de adquisiciones en la práctica.

En síntesis, con la dispersión y heterogeneidad de datos y el tipo de análisis estadístico, mayormente de corte transversal, resulta imposible afirmar si existe o no una carrera armamentista en Latinoamérica. Habrá que efectuar un análisis de datos en panel o de series de tiempo, lo que implica relevar varios datos de inversión en equipamiento de varios países para varios años, y testear empíricamente las hipótesis de acción-reacción. Recuérdese que un país puede contar con motivaciones internas para modernizar su arsenal: vocación geopolítica global, fondos específicos disponibles, decisión de

empleo de fuerzas armadas en funciones no militares, obsolescencia tecnológica y apalancamiento industrial.

Gastar mucho, gastar poco

Más de una vez se ha sostenido que el país A gasta mucho en defensa porque su porcentaje del PBI asignado a ese fin duplica lo que destina, también en términos relativos, su vecino B. Al margen que las asimetrías de base (distintos tamaños) impliquen que A y B puedan alcanzar paridad militar asignando dígitos diferentes de sus productos, es aún legítimo comenzar por preguntarse cuan pertinente es el PBI como denominador en la ratio. Después de todo, el PBI sólo expresa la riqueza que genera un país en un año calendario. Es la suma del valor agregado de todos los sectores productivos (incluido el gobierno) en 12 meses y constituye una variable flujo que representa el Ingreso Nacional estrictamente en ese período. Condiciona, desde luego, la cuantía del presupuesto nacional anual y ergo, el de defensa, pero su utilidad no va mucho más allá. Deberían, pues, relativizarse las conclusiones ancladas en esta línea argumental.

La seguridad estatal vista como seguro

Se puede verificar que la abrumadora mayoría de las constituciones latinoamericanas han asignado a sus sistemas de defensa la misión primaria de proteger la integridad territorial, preservando los recursos (tanto naturales como producidos), representando estos últimos una variable stock de la riqueza del país. Es necesario entonces pensar en estudios que correlacionen el gasto en defensa con la riqueza nacional, la que constituye, al final de cuentas, el patrimonio a preservar.

Compartida con Scheetz la analogía simbólica de la defensa nacional como un seguro estatal, podemos avanzar asumiendo su erogación anual como el costo de una póliza, lo que en cálculo actuarial se denomina "prima". Toda prima guarda relación directa con el capital asegurado. Vale decir, dado un nivel de riesgo, a mayor capital asegurado, mayor prima.³ La traslación de esta lógica micro a la dimensión nacional macro convida una ruta poco explorada en el debate de los gastos de defensa. Introduce una arista diferente del concepto de *Seguridad Estatal*.

En el año 2006, el Banco Mundial publicó uno de los desarrollos más recientes para estimar la riqueza global

³ Se advierte como diferencia que mientras en el caso de un patrimonio privado, un seguro más caro no reduce la exposición al riesgo de siniestros (a lo sumo incrementa la probabilidad de recuero integral), en el caso del patrimonio nacional un instrumento militar con mayores capacidades (y más caro) sí alejaría la probabilidad de ocurrencia del "siniestro", desplegando un efecto disuasivo mayor hacia potenciales agresores.



Cuadro I. Prima de Seguro Estatal en Latinoamérica

País	Riqueza nacional tangible	Gasto en defensa	Prima seguro estatal
	Año 2000 Miles de millones de US\$	Año 2008 –SIPRI- Miles de millones de US\$	
Argentina	1054,8	2,8	0,26%
Bolivia	58,1	0,3	0,43%
Brasil	2.788,8	23,3	0,84%
Chile	329,0	6,0	1,82%
Colombia	483,0	9,1	1,88%
Costa Rica	64,3	0,0	0,00%
Ecuador	198,2	1,5	0,78%
El Salvador	31,2	0,1	0,38%
Guatemala	69,1	0,2	0,24%
Guyana	10,3	0,0	0,00%
Honduras	39,2	0,1	0,30%
México	2.689,4	4,9	0,18%
Nicaragua	19,3	0,0	0,22%
Panamá	45,9	0,0	0,00%
Paraguay	51,9	0,1	0,25%
Perú	237,0	1,4	0,58%
Rep. Dominicana	74,3	0,3	0,38%
Suriname	9,2	0,0	0,00%
Uruguay	66,7	0,4	0,60%
Venezuela	987,4	4,3	0,44%
TOTAL	9.307,1	54,9	0,59%

Fuentes: World Bank, *Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century*, (Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development, 2006) y Stockholm International Peace Research Institute, "SIPRI Military Expenditure Database", SIPRI, <http://www.sipri.org/databases/milex>.

Cuadro II. Prima de Seguro Estatal en el G-8, China e India

País	Riqueza nacional tangible	Gasto en defensa	Prima seguro estatal
	Año 2000 Miles de millones de US\$	Año 2008 –SIPRI- Miles de millones de US\$	
Estados Unidos	26.699,2	616,1	2,31%
Japón	19.255,2	46,3	0,24%
Alemania	6.011,4	46,8	0,78%
Rusia	4.775,7	58,3	1,22%
Francia	3.777,9	66,0	1,75%
Reino Unido	3.674,5	65,6	1,79%
Italia	3.266,5	38,9	1,19%
Canadá	2.738,4	19,3	0,70%
G-8 Total	70.198,8	957,3	1,36%
China	6.539,2	86,2	1,32%
India	3.131,1	32,3	1,03%
TOTAL	79.869,1	1.075,8	1,35%

Fuentes: World Bank, *Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century*, (Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development, 2006) y Stockholm International Peace Research Institute, "SIPRI Military Expenditure Database", SIPRI, <http://www.sipri.org/databases/milex>.

y sus componentes. Titulado *¿Dónde está la riqueza de las Naciones?*, evaluó la riqueza planetaria al año 2000. Según la metodología propuesta, la riqueza se integraría de un componente tangible y uno intangible. La riqueza tangible comprendería, a su vez, el Capital Natural (recursos energéticos, minerales, forestales, tierras de pastoreo y siembra y áreas protegidas) y el Capital Producido (tierra urbana, maquinarias y estructuras). La riqueza intangible incluiría la mano de obra, el capital humano, capital social y otros factores como la calidad de las instituciones.

En el cuadro I se extrae la riqueza tangible de los 20 países de la muestra, su gasto de defensa (SIPRI, 2008) y se introduce el concepto de Prima de Seguro Estatal, como cociente.⁴ En el cuadro II se exponen las mismas variables para el G-8 más China e India, a modo comparativo.

La prima de seguro estatal puede interpretarse como reflejo del nivel de riesgo que cada país percibe en su entorno (postura defensiva) o de la proyección de poder que desea desplegar (postura expansiva).

Las observaciones preliminares que se pueden formular a partir de ambos cuadros son:

1. Latinoamérica abona una prima regional inferior a la mitad del G-8 más China e India.

2. Los países de Latinoamérica cuyas primas se ubican por encima del promedio regional cuentan con factores endógenos gravitantes que inciden en su gasto de defensa (aspiraciones geopolíticas globales, fondos de equipamiento atados a *commodities*, conflicto interno armado, etc.). México aparece como un notable "free rider" de los EE.UU.

3. EE.UU. supera el gasto en defensa combinado del resto del G-8 más China, India y Latinoamérica y su prima relativa es 4 veces la de ésta última.

4. Los países del G-8 más China e India cuyas primas se ubican por encima del promedio de ese grupo son los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Rusia y China lo rozan).

Retomando la pregunta que titula este trabajo, no se encuentra científicamente probada una carrera armamentista en Latinoamérica. Los análisis se encuentran condicionados por la dispersión y heterogeneidad de fuentes. Por esa razón, no es ocioso instar a OEA y UNASUR a resolver la institucionalización de una fuente regional que permita evaluaciones inequívocas, que contribuirán a la transparencia y al incremento de confianza.

⁴ Se admite desde ya que se están comparando variables a distinto momento y que las magnitudes individuales de riqueza nacional tangible debieron haber evolucionado significativamente, entre otros factores por el boom de los *commodities* post 2000 y el crecimiento chino e indio.