



Subtema II

Transparencia en el Presupuesto de Defensa, Gasto y Adquisición de Armamentos

PAÍS RELATOR: ARGENTINA

PAÍSES CORRELADORES: COLOMBIA Y PERÚ

PAÍS MODERADOR: CHILE



TRANSPARENCIA EN EL PRESUPUESTO DE DEFENSA, GASTO Y ADQUISICIÓN DE ARMAMENTOS

I. ANTECEDENTES

Los Estados americanos incorporan el tema de la transparencia de los gastos de defensa como un tópico concreto en su agenda de seguridad hace más de una década. En la II Conferencia Regional de Medidas de Confianza Mutua (San Salvador, 1998), los Estados miembros de la OEA manifestándose conscientes de las divergencias metodológicas implícitas en la formulación y ejecución de los presupuestos nacionales de defensa acordaron que *“con el propósito de promover la transparencia y con el apoyo técnico de organismos internacionales económicos apropiados, estimular la realización de estudios tendientes a avanzar en el establecimiento de una metodología común que facilite la comparación del gasto militar en la región, teniendo en cuenta, entre otros, el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares de las Naciones Unidas”*¹.

Dos años más tarde, en la IV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Manaos, 2000) se insistió explícitamente en la importancia del estudio de los procesos de asignación de recursos como mecanismo de construcción de confianza, dejándose constancia de ello en la Declaración Final: *“La transparencia en los procesos presupuestarios y en la gestión de los recursos de defensa son importantes para el fortalecimiento de las medidas de confianza mutua”*².

En la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Santiago, 2002) en el punto 22 de la Declaración Final se consensuó *“fomentar la transparencia en los procesos presupuestarios en el área de la defensa, así como el estricto cumplimiento en la entrega anual de datos al Informe Estandarizado sobre Gastos Militares de Naciones Unidas”*.

En la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Quito, 2004) se recordó que *“la transparencia presupuestaria constituye un factor fundamental de la cooperación en materia de seguridad y defensa, para lo cual es propicia la implementación de metodologías de medición del gasto en defensa como un mecanismo óptimo de confianza mutua”*.

¹ http://www.scm.oas.org/idms_public/SPANISH/hist_98/cr00087s04.doc - 10/27/1998

² <http://www.oas.org/csh/spanish/docminist00.asp>



En la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Managua 2006), en el punto 11 de la Declaración Final se acordó “*adoptar las propuestas, iniciativas y conclusiones a que llegaron las Comisiones de Trabajo de la Agenda Temática*”. Respecto a este tema, el Grupo Técnico de Trabajo N° 3 aprobó recomendar a la Asamblea Plenaria la elaboración de una convención interamericana que estableciera una metodología estandarizada para la comparación de los gastos de defensa.

En la VIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Banff, 2008), en el punto 4 de la Declaración Final reafirmaron “*su decisión de alentar a los Estados Miembros a que envíen el Informe Estandarizado de las Naciones Unidas sobre Gastos Militares a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y que remitan también una copia de dicha información a la OEA como otro importante avance en materia de transparencia y fomento de la confianza.*”

II. SITUACIÓN ACTUAL

A pesar de múltiples referencias, es imposible responder hoy al interrogante de cuanto gastan los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) en defensa. El continente americano aún carece de una fuente oficial completa y sistemática que mida el gasto en defensa. Por ende, no es posible certificar en términos comparativos, por medio del análisis presupuestario, cuanto invierte cada país en armas.³

Existe la metodología y ejercicio de registro de la OTAN realizado continuamente desde 1963⁴ para los países miembros de dicha organización. Este ha sido el marco de referencia para la creación de la mayoría de propuestas de cálculo y ejercicios de recolección de datos realizados por otras organizaciones a nivel internacional. Al igual, hay un registro internacional incompleto (ONU/Depto de desarme), hay series de clasificación funcional del gasto en defensa (FMI) y también hay bases de datos construidas por *Think Tanks* extrarregionales con definiciones basadas en el concepto de gasto de defensa creado por la OTAN y criterios metodológicos propios (SIPRI, IISS). También se puede acceder mediante las leyes nacionales de presupuesto a los gastos de defensa locales desagregados sectorialmente. Y hasta han llegado a formularse metodologías y acuerdos bilaterales para

³ 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.

⁴ OTAN. “Information on Defence Expenditures”. Consultado el 14 de octubre de 2010. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49198.htm



la medición del gasto en Sudamérica. En particular, la “Metodología estandarizada común para la medición de Gastos de Defensa” elaborada entre la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la díada Chile-Argentina desde 1998. Así como, los acuerdos de cooperación bilaterales liderados por Perú y establecidos con algunos de sus países limítrofes (Chile, Colombia y Ecuador). No obstante, estos últimos acercamientos se mantienen en su fase preliminar. Al reconocer toda la variedad existente, es deuda de la OEA a nivel interamericano formalizar un mecanismo regional oficial.

El registro de ONU es de presentación voluntaria, se basa en un manual detallado⁵, 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, presenta rezagos en su actualización y solo es accesible por suscripción. Por otro lado, si bien el informe anual Military Balance de IISS y el propio de SIPRI cubren una muestra de países muy completa no desagregan componentes del gasto, ni están validadas oficialmente puesto que se consultan varias fuentes dentro de un mismo país.

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 en la prensa (y hasta en estudios de corte académico) un frecuente uso pirotécnico de las cifras donde las principales variables manipuladas 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.

De hecho, existe un número considerable de documentos académicos que han identificado varias dificultades para establecer comparaciones de gasto en defensa entre países por diversas consideraciones como: la estructura institucional y presupuestal propia de cada país, los objetivos de política de defensa que varían a través del tiempo, la comparación entre distintas monedas, el uso de métodos y formatos distintos de recolección de información, el reporte no sistemático de los países a las fuentes internacionales y la consulta a distintas entidades dentro de un mismo país.

⁵ ONU. “Instrumento de las Naciones Unidas para la presentación normalizada de informes sobre gastos militares”. Consultado el 14 de octubre de 2010.
<http://www.update.un.org/disarmament/convarms/Milex/Docs/Forms/Guidelines/MILEX%20publication%20final%20S.pdf>



Cuadro I. Comparación de Gastos de Defensa SIPRI / IISS

PAIS	SIPRI		IISS		DESVIO
	Gasto (2008) En mill. U\$	% PBI (2008)	Gasto (2008) En mill. U\$	% PBI (2008)	Gasto (2008) En mill. U\$
ARGENTINA	2.790	0,8	2.031	0,61	759
BOLIVIA	250	1,5	250	1,5	0
BRASIL	23.302	1,5	26.254	1,66	-2.952
CHILE	5.982	3,5	5.561	3,28	421
COLOMBIA	9.076	3,7	9.546	3,91	-470
COSTA RICA	0	0			0
ECUADOR	1.548	2,8	1.105	1,99	443
EL SALVADOR	117	0,5	115	0,52	2
GUATEMALA	166	0,4	180	0,42	-14
GUYANA	0	0	0	0	0
HONDURAS	116	0,8	96	0,67	20
MEXICO	4.940	0,5	4.346	0,4	594
NICARAGUA	42	0,7	42	0,66	0
PANAMA	0	0	0	0	0
PARAGUAY	132	0,8	132	0,83	0
PERU	1.387	1,1	1.424	1,11	-37
REP. DOMINICANA	279	0,6	278	0,6	1
SURINAM	0	0	0	0	0
URUGUAY	401	1,3	260	0,81	141
VENEZUELA	4.329	1,4	3.328	1,04	1.001
TOTAL	54.857	-	54.948	-	-91

Como se puede apreciar en el cuadro I, ambas fuentes prácticamente concuerdan en la magnitud del gasto total de defensa de la muestra (aprox. U\$ 54.900 millones), con una diferencia casi residual (U\$ 90 millones). Sin embargo, la amplitud del desvío en sus composiciones resulta muy significativa, rozando los U\$ 4.000 millones.⁶

⁶ En relación a IISS para el año 2008, SIPRI subestima en U\$ 2.950 millones el gasto de Brasil y sobreestima en U\$ 1.000 millones el de Venezuela. Por otro lado, si tomamos en cuenta que el gasto en personal y funcionamiento de los sistemas de defensa consumen una gran proporción del gasto total en defensa, el desvío mencionado medido exclusivamente en función del rubro inversión adquiere incluso un mayor peso.



III. PROPUESTA

La propuesta radica en la promoción de una Convención que establezca la creación de un Registro Interamericano de Gastos de Defensa (con remisión anual obligatoria) administrado por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA.

Los fundamentos y dinámica de implementación de tal registro replicaría lo realizado por el continente americano en materia de adquisición de armas convencionales. En este sentido, la OEA adoptó en 1999 la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales y sus Anexos I y II, “reglamentando” para la región lo promovido a nivel universal por Naciones Unidas, la que había creado en 1991 el Registro de Armas Convencionales. De esta forma, la OEA tornó obligatorio el envío de la información respectiva, que a nivel de Naciones Unidas era opcional.

En síntesis, el Registro Interamericano de Gastos de Defensa replicaría el formato de presentación del Informe Estandarizado de Gastos Militares de Naciones Unidas, previendo su envío anual obligatorio a la OEA.

Adicionalmente se requeriría una revisión de las características institucionales (entidades que componen el sector defensa, concepto presupuestal utilizado, tipo de desagregación utilizado, cifra oficial del PIB, entre otras) de cada uno de los países considerados ya que existen particularidades a tener en cuenta al momento de hacer ejercicios comparativos de gasto.

Así mismo, se recomienda revisar la experiencia de la OTAN en el registro del gasto en defensa, dado que mantiene una base datos actualizada sistemáticamente y presenta diversos indicadores asociados.

Es conveniente la creación de un grupo de trabajo encargado de preparar el contenido de la Convención Interamericana que establezca la creación de un registro de gastos de defensa y una metodología estandarizada para la medición y comparación de los gastos de defensa.

Es importante establecer un mecanismo de doble velocidad en la aplicación de la Convención que permita su implementación al ritmo que los Estados partes determinen autónomamente.