



**UNIVERSIDAD DEL SALVADOR
BUENOS AIRES – ARGENTINA**



**COLEGIO INTERAMERICANO DE DEFENSA
WASHINGTON D.C. EE.UU.**

GASTOS DE DEFENSA: UNA PROPUESTA DE HOMOLOGACION EN LA REGION

Por

FERNANDO CESAR PALOMINO MILLA

**Tesis de Master para Optar al Título de
MASTER EN DEFENSA Y SEGURIDAD HEMISFÉRICA**

Tutor Académico Miguel Palomino Bonilla Ph.D

Washington DC, Estados Unidos de América, Mayo 16 de 2005

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO MARCO DE LA DEFENSA NACIONAL	
1.1	Marco teórico de la Defensa 11
1.2	Marco hemisférico en materia de Defensa 21
1.3	Marco constitucional de la Defensa 35
1.4	Medidas de confianza y seguridad mutua 39
1.5	La Gobernabilidad en la región 44
CAPITULO SEGUNDO EL BIEN PÚBLICO DEFENSA	
2.1	Antecedentes 52
2.2	El bien público Defensa 55
2.3	La demanda de la Defensa 65
2.4	Los presupuestos públicos 75
2.5	La transparencia presupuestal 78
2.6	Categorización de los presupuestos de Defensa 81
2.7	El valor agregado del bien público Defensa 89
CAPITULO 3. EL MODELO ECONOMICO DE LA DEFENSA	
3.1	El modelo económico 95
3.2	Bases metodológicas para el desarrollo de modelos cuantitativos para la medición de los Gastos de Defensa 103
CAPITULO 4. LOS GASTOS DE DEFENSA EN LA REGION	
4.1	Antecedentes 107
4.2	Situación de los Gastos de Defensa en la región 109
CAPITULO 5. MEDICION ESTANDARIZADA DE GASTOS DE DEFENSA EN LA REGION	
5.1	Antecedentes 154
5.2	Metodología estandarizada común para la medición de Gastos de Defensa entre Argentina y Chile 155
5.3	Análisis de la metodología CEPAL 160
5.4	Procesos de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa a nivel bilateral 165
5.5	Aproximación a un modelo regional de medición estandarizada de Gastos de Defensa 169
5.6	Otras variables 187
5.7	Consideraciones finales 189
CAPITULO 6. HOMOLOGACION DE GASTOS DE DEFENSA EN LA REGION	
6.1	Antecedentes 194
6.2	Aproximación a un modelo de homologación de Gastos de Defensa en la región 199

CONCLUSIONES	
BIBLIOGRAFIA	

202
206

INTRODUCCION

Para determinar el tema materia de la presente Tesis, se tuvo en consideración la escasa investigación académica en materia de Gastos de Defensa en la Región. Por lo general, la investigación referida a los Gastos de Defensa ha estado orientada a un tratamiento estadístico de estos Gastos presentados como indicadores económicos agregados y per cápita respecto al PBI o PNB de cada país así como una presentación de los stocks de armas de las Fuerzas Armadas.

Dentro de los mecanismos de confianza mutua a nivel multilateral y bilateral, la necesidad de informar periódicamente a diversas organizaciones (ONU y OEA principalmente) mediante la entrega anual de datos al Informe Estandarizado sobre Gastos Militares de Naciones Unidas en que incurren los países del hemisferio, tanto a nivel presupuestal como de stocks de armas, en especial la adquisición de nuevas plataformas o activos militares, en esto último existen convenios vinculantes para reportar la adquisición nuevos activos militares, como aviones de combate, buques, submarinos, tanques y otros vehículos¹.

El actual proceso de globalización, en el espacio regional, se manifiesta con un mayor proceso de integración comercial y económica. Muestras palpables de este proceso son la Comunidad Andina (CAN), el MERCOSUR, ALCA y próximamente la consolidación del Tratado de libre Comercio (TLC) de países de la región con los Estados Unidos. A esto último debe sumarse la flamante conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, en diciembre del 2004, en la búsqueda de un espacio sudamericano integrado. Esta integración en ciernes representa en la práctica mecanismos sustentadores de una condición de paz permanente, permitiendo un incremento cualitativo en las medidas de confianza y seguridad mutua en la región.

¹ En círculos oficiales y académicos se usa la expresión errónea de “hemisferio” para referirse a lo continental, es decir al continente americano. Como sabemos, hay un Hemisferio Norte y Sur respectivamente, definidos geográficamente por la línea ecuatorial. En el presente trabajo de investigación, sin tratar de generar una polémica semántica, nos referiremos al tema hemisférico como continental.

La seguridad en la actualidad es percibida como el producto de la paz y de las relaciones armoniosas entre los pueblos. En este nuevo escenario, definido en una mayor integración como nunca antes en la historia regional, en principio, permitiría alejar del discurso cotidiano los fantasmas del pasado sobre una remota aparición de conflictos entre Estados en los contextos regionales y como beneficio colateral, permite incrementar las medidas de confianza mutuas entre ellos.

Sin embargo, debemos señalar que la globalización, en sí no es de característica neutra, favoreciendo a unas naciones más y a otras menos. En este escenario se vienen presentando las nuevas amenazas como son los fundamentalismos religiosos, rivalidades étnicas y nacionalismos emergentes en el Medio Oriente, Asia y Europa del Este, sumado a otras no menos importantes amenazas como son el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado; estas últimas viejas amenazas para la mayoría de los países de nuestro hemisferio.

En este escenario, la región se encuentra en la actualidad en un proceso de consolidación democrática. El valor agregado que otorgan los sistemas democráticos, como sistema de gobierno, sin perjuicio de una fuente de legitimidad, es la de sentar las bases para una necesaria y permanente paz regional. Paralelamente los gobiernos de los países de la región tienen como bandera la adopción de políticas de transparencia en el manejo de los recursos fiscales y ordenamiento de las cuentas nacionales, como exigencia propia de un sistema democrático. Las políticas de transparencia en el manejo de las finanzas públicas y su fiscalización por la sociedad constituyen un imperativo. Los gobiernos ponen a disposición de la ciudadanía estas informaciones, como parte de la llamada auditoría social, para un mejor conocimiento y evaluación de las políticas públicas por parte de todos los ciudadanos.

Una adecuada transparencia en el manejo de los recursos fiscales, y la existencia mecanismos efectivos de rendición de cuentas, a través de los órganos de control, son sustantivos para el incremento de la confianza de la sociedad con el sistema de gobierno.

Ahora bien, considerando que los Gastos de Defensa de los países representan en sí gastos derivados de la aplicación de sus políticas públicas domésticas, en este caso tratándose de una Política de Seguridad y Defensa, estos deberán propender simultáneamente a establecer políticas de transparencia respecto al manejo de los recursos fiscales dentro de los alcances de los sistemas de control del Estado, con un nivel de difusión que permita el conocimiento cabal, análisis y fiscalización y, en especial, como mecanismo de confianza mutua entre los países de la región.

En este contexto, los sistemas democráticos crean espacios para un mejor desarrollo de condiciones necesarias para la paz. En los gobiernos democráticos el debate sobre el nivel de gasto de defensa, incluida toda la actividad económica derivada, corresponde a un proceso esencialmente político llevado a cabo por líderes políticos en conjunción con especialistas, sean estos civiles o militares. En consecuencia, el nivel de Gasto de Defensa, en la práctica, representa decisiones de carácter político cuya magnitud, en términos cuantitativos y cualitativos, estará definida necesariamente en función de la escala de prioridades del Gasto Público, de acuerdo a cada realidad específica.

El ejercicio de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa desarrollado entre Argentina y Chile, con la colaboración de la CEPAL, y los actuales procesos que vienen llevándose a nivel bilateral entre otros países de la región, entre ellos Perú y Chile, Ecuador y Perú así como Perú y Colombia, son una muestra palpable de la importancia al tratamiento de estos gastos en forma transparente y de una expresión de voluntades de gobiernos de la región para un manejo serio y responsable de estos Gastos.

La metodología para una Medición Estandarizada de Gastos de Defensa, como medida de confianza mutua bilateral, iniciada con el ejercicio desarrollado entre Argentina y Chile, busca a partir de un proceso de revisión conjunta de estos gastos en un período de tiempo preestablecido, mediante aproximaciones sucesivas, efectuar un análisis de los agregados presupuestales con la finalidad de estandarizar las partidas componentes, cuyos resultados se presentan finalmente en un cuadro comparativo que permite observar los niveles de Gasto de Defensa a nivel bilateral.

Debe precisarse que el proceso de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa no busca necesariamente establecer futuros procesos de Homologación de Gastos de Defensa² a nivel bilateral, sin embargo a no dudar esta nueva metodología nos permite definir escenarios propicios para un mejor tratamiento de estos Gastos, como paso previo a una real Homologación de los Gastos de Defensa en la región, proceso definido como una medida de confianza mutua de última generación que mediante una revisión conjunta de los Gastos de Defensa a nivel multilateral, en base a un análisis técnico, sustentado en un compromiso vinculante, permitiría determinar un nivel máximo de Gastos de Defensa que los países se comprometen a cumplir.

Si bien es cierto que los niveles de Gastos de Defensa corresponden a la decisión soberana de los países de la región, teniendo en consideración los distintos niveles de percepción de amenazas presentes y futura, un incremento de los Gastos de Defensa, en la práctica, en términos económicos, representan un crecimiento cualitativo de los gastos corrientes y/o de los gastos de capital de las Fuerzas Armadas en un período dado³. Esto refleja también, en términos estrictamente militares, un crecimiento cualitativo de los gastos de operación y gastos por concepto de adquisiciones de material bélico en el campo de las reparaciones, modernizaciones y renovación de plataformas o activos militares.

En cierta medida el impacto de incrementos desmedidos en los Gastos de Defensa, en especial aquellos recursos destinados a la adquisición de plataformas o activos militares, a pesar de que por lo general no se reconozca públicamente, afecta a no dudar las relaciones bilaterales entre los países pudiendo generar espirales de carreras armamentistas. Le evidencia empírica ha demostrado esto último en especial durante la década de los 70 en América Latina. En una región donde cerca al 50% de la población se encuentra sumida en la pobreza o extrema pobreza, léase indigencia, incrementos sustantivos de los gastos de defensa, vía presupuesto fiscal o gastos de capital por toda fuente de financiamiento, resulta por consiguiente un freno al

² Existe aún la confusión a todo nivel al referirse en iguales términos a los procesos de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa y a un eventual proceso de Homologación de Gastos.

³ En la práctica se reflejan como un incremento de los gastos administrativos y de los gastos operativos de las Fuerzas Armadas.

financiamiento de políticas sociales en el área de salud y educación principalmente y en los programas de alivio de la pobreza.

Por tanto, a juicio del autor de la presente tesis, resulta impostergable el tratamiento de esta temática, con la finalidad de permitir sentar las bases en un futuro cercano, por que no, de implementar una real Homologación de los Gastos de Defensa en la región, mediante un Convenio o Tratado multilateral de carácter vinculante en la búsqueda de una real reducción de estos gastos y de esta forma liberar recursos que permitan mitigar otros programas sociales y de desarrollo. Sobre esta base, se busca la construcción de un escenario para un incremento cualitativo de las medidas de confianza mutua a nivel regional⁴.

Finalmente, como parte de un franco proceso de consolidación democrática en el hemisferio, se exige igualmente un mayor debate académico y público exclusivamente sobre los niveles de Gastos de Defensa en la Región, sustentado en un análisis cuantitativo y sobre todo cualitativo de este Gasto.

Urge pues, dentro de este marco de cooperación e integración de los países del hemisferio la adopción de mecanismos de transparencia *multilaterales* en materia de Gastos de Defensa, su comparación *bis a bis* y su contrastación con otros gastos públicos, en especial con aquellos gastos destinados a financiar programas en beneficio de políticas sociales pro activas.

El Problema

El problema, se encuentra enmarcado en la asociación del nivel de Gastos de Defensa, definido por variables endógenas y exógenas, que intervienen en la función Demanda y Oferta por este Bien. Internamente en los países de la Región, deberá compararse la relación de estos gastos con otros gastos sociales en términos de costo-oportunidad y de eficiencia económica, dentro de la categoría de Bienes Públicos. En el ámbito externo, considerando la consolidación de las democracias en la región, la

⁴ Los objetivos generales de las Medidas de Confianza Mutua son contribuir a eliminar la desconfianza, temor y hostilidad que puedan existir entre los Estados.

investigación buscará una comparación a nivel multilateral y determinar el impacto de estos Gastos en las relaciones bilaterales. Por tanto el enunciado del problema estaría redactado de la siguiente forma:

“Determinar el impacto de los Gastos de Defensa en los Países de la región así como proponer el fomento de medidas de confianza mutua de última generación en las relaciones multilaterales mediante la implementación de una Homologación de Gastos de Defensa en la Región”

Objetivos Generales

- 1.- Determinar la composición de los factores de producción, oferta y demanda del Bien Público Defensa para los países de la Región.
- 2.- Determinar el nivel de Gastos de Defensa de los países de la región comparativamente con otros gastos de carácter social o Bienes Públicos.
- 3.- Establecer la propensión al consumo del Bien Público Defensa en los países de la región.

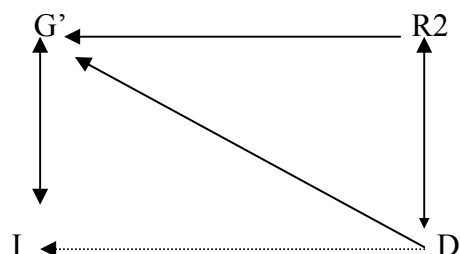
Objetivos específicos

- 1.- Efectuar un análisis comparativo de los Gastos de Defensa en los países de la Región.
- 2.- Proponer un modelo multilateral de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa en la región.
- 3.- Proponer un modelo multilateral de Homologación de Gastos de Defensa en la región.

La hipótesis a probar

Los incrementos de los Gastos de Defensa y por consiguiente un incremento de las adquisiciones de plataformas y activos militares sin un incremento real del nivel de amenazas, constituyen factores de inestabilidad regional e inminentes focos de tensión en las relaciones bilaterales de los países de la región.

Se parte del debate en que los Gastos de Defensa de un país, representados por la variable (D), impactan sobre el nivel de crecimiento económico de la actividad no de defensa (G'). Por tanto el patrón de relaciones podrá ser hipotizado en la relación de causalidad que se muestra a continuación:



En este modelo se hipotiza la influencia reciproca entre G' e Inversión Social (I). Asimismo se presenta una mutua condicionalidad en el nivel de relaciones bilaterales entre países, denominado (R2), con los Gastos de Defensa (D), encontrándose reflejadas en la correlación positiva de estas variables.

El modelo también hipotiza una positiva pero débil influencia de D sobre I, lo que se refleja en una débil correlación entre estas variables comparativamente con la evidencia empírica, conforme se verá mas adelante. El nivel de D a su vez influye indirectamente sobre R2 e I.

El modelo relaciona además el efecto positivo de D sobre G', es decir el impacto del incremento o reducción de los Gastos de Defensa sobre el financiamiento de otras políticas públicas. *Ceteris paribus*, considerando un Presupuesto Fiscal constante, a mayor Gasto de Defensa (D) menor financiamiento de otras políticas públicas (G') y por consiguiente, a menor D un mayor G'.

Las Limitaciones

A excepción del ejercicio de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa en la región, desarrollado entre Argentina y Chile, presentado públicamente el año 2001, así como estadísticas agregadas de Gastos de Defensa por países realizadas por Organismos Internacionales dedicados a la presentación de anuarios y estadísticas

(FMI, SIPRI, IIES), es escasa la investigación regional en materia de medición estandarizada de Gastos de Defensa así como de homologación y/o limitación de gastos.

Sumado a lo anterior, es aún más escasa la investigación académica sobre la desagregación de los Gastos de Defensa en términos estrictamente presupuestales. Independientemente si las cifras agregadas de gastos sean altas o bajas, para una mayor transparencia, se requiere conocer el destino del gasto corriente y gasto de capital incluidos en los partidas presupuestales de los países de la región, es decir cuanto de ese Gasto anual se destina al personal militar (gasto de carácter administrativo) y cuanto a la operatividad de las Fuerzas Armadas (gasto de carácter operativo).

Debe mencionarse que las propuestas de reducción de Gastos de Defensa en la región se han planteado en el plano estrictamente político y discursivo, a nivel Organismos internacionales y de manera unilateral por algunos países de la región, sin el sustento de un contenido que incorpore una propuesta formal que sea el fruto de una metodología de carácter técnico que proponga una real Homologación de Gastos de Defensa.

Las delimitaciones

La presente investigación se enmarcará dentro de un análisis de los Gastos de Defensa considerados exclusivamente para el ámbito externo con el objetivo de salvaguardar la soberanía nacional. Es decir cubrirá los Gastos que demandan las Fuerzas Armadas de la región (Ejército, Armada y Fuerza Aérea respectivamente) para cada ejercicio fiscal.

En este sentido, se analizarán los gastos corrientes y gastos de capital, por toda fuente de financiamiento, es decir los Gastos de Defensa provenientes del presupuesto fiscal y de otros ingresos con cargo a Leyes específicas o canon. Se excluyen de la categoría de Gastos de Defensa aquellos gastos destinados a Seguridad Interior, por corresponder estos últimos a gastos que por lo general son de ejecución presupuestal

por parte de los Cuerpos de Seguridad o Policía Nacional. La definición de los gastos incluidos en los presupuestos de Defensa se presenta a continuación:

Gastos Corrientes

Se incluyen dentro de esta categoría de Gastos de Defensa aquellos de orden administrativo y operativo.

Los Gastos Corrientes administrativos consideran los Gastos que demandan las Fuerzas Armadas en materia de Remuneraciones, Pensiones -sistema provisional-, obligaciones sociales y Bienes y Servicios para el funcionamiento de la infraestructura terrestre (pago de servicios públicos esenciales). Los Gastos corrientes operativos son aquellos destinados al mantenimiento de la capacidad bélica instalada, entrenamiento y operación de las Fuerzas Operativas del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

Gastos de Capital

Incluyen las inversiones destinadas a la reparación, modernización y renovación de activos militares (adquisición de nuevas plataformas).

Definición de términos

Se presenta a continuación la definición de los principales términos a ser empleados en el presente trabajo de investigación:

Presupuesto de Defensa

Son las previsiones de ingresos y gastos, debidamente equilibradas, que los Estados aprueban para sus Fuerzas Armadas en un ejercicio determinado en las respectivas Leyes de Presupuesto. El Presupuesto de Defensa deberá permitir el cumplimiento de los Objetivos Institucionales y las Metas Presupuestarias para cada año fiscal.

Gasto de Defensa

Se denomina a la ejecución presupuestal de las Fuerzas Armadas, por toda fuente de financiamiento, es decir los gastos con cargo a recursos fiscales asignados al Pliego Presupuestal Defensa y provenientes de otros recursos extra pliego (Leyes específicas, canon u otros) con el objetivo de alcanzar una condición de seguridad externa.

Medición Estandarizada de Gastos de Defensa

Medida de confianza mutua bilateral que mediante un proceso de revisión conjunta de los Presupuestos de Defensa, a partir de un período de tiempo preestablecido, mediante aproximaciones sucesivas y análisis de los agregados presupuestales, tienen por finalidad estandarizar las partidas presupuestales componentes, cuyos resultados se presentan finalmente en un cuadro comparativo que permite observar los niveles de Gasto de Defensa a nivel bilateral.

Homologación de Gastos de Defensa

Medida de confianza mutua de última generación que mediante un proceso de revisión conjunta de los presupuestos de Defensa a nivel multilateral, en base a un análisis técnico, a partir de un proceso multilateral de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa, permite determinar un nivel máximo de Gastos por toda fuente de ingresos. Estos niveles máximos tendrían carácter vinculante que los países de la región se comprometen a cumplir.

CAPITULO PRIMERO

MARCO DE LA DEFENSA NACIONAL

1.1 Marco teórico de la Defensa

Para el desarrollo del marco teórico, empezaremos con la pregunta de rigor. ¿Que entendemos por Seguridad Nacional? Consideramos, y es una percepción natural, como aquella de ausencia de situaciones que afecten con distintos grados de impacto, a la estabilidad institucional del propio Estado y por ende la sociedad en su conjunto⁵. En este marco resulta de suma importancia el identificar las amenazas que afectan o afectarían potencialmente al Estado y que se contraponen a su viabilidad y permanencia en el tiempo. En términos de responsabilidades, queda establecido claramente en el espíritu de este concepto de dimensión constitucional, la condición monopólica⁶ y exclusiva del Estado para brindar este Bien Público a la sociedad, en el campo de la seguridad interna como externa, como condición *sine qua non* para alcanzar los objetivos de crecimiento y desarrollo social y económico.

Ahora bien, ¿qué entendemos por Defensa Nacional? es decir cual es el nivel de internalización de este importante concepto en nuestras sociedades y sobre todo el grado de importancia que se asigna a esta materia, y en especial, ¿cual es la relación entre la Defensa Nacional y el desarrollo de los países de la región?, en síntesis ¿cual es el valor agregado de que la Defensa Nacional aporta al quehacer nacional?

La Defensa Nacional constituye *per se* una función a ser desarrollada exclusivamente por el propio Estado, de tal forma que le permita *garantizar* su seguridad externa contra amenazas definidas. Debe ser entendida como una política de Estado, que en la práctica se constituye en una política pública de carácter permanente, destinada a garantizar su propio desarrollo, por tanto deberá ser analizada

⁵ “La armonización entre la seguridad nacional y los derechos fundamentales de un Estado democrático de derecho: el caso del acceso a la información pública” en la “Modernización Democrática de las FFAA”, serie democrática N° 6, Daniel SORIA Luján

⁶ Se define al Estado como “Monopolista” al ser éste el único ofertante de un bien determinado, en este caso un bien público para el que no existen sustitutos, Roger Le Roy Miller & Roger E. Meiner, Tercera Edición, pg.382.

estrictamente de acuerdo al carácter multidimensional que ella implica, tanto en los campos militares y en especial en aquellos no militares.

Debemos enfatizar que tanto la Defensa Nacional como la Seguridad Interna son dos conceptos distintos, que son desarrollados mediante concurso de sus principales actores, el primero a cargo de las Fuerzas Armadas y del otro lado, los Órganos de Seguridad Interna o Policía Nacional. Sin embargo ambos conceptos en situaciones especiales, son complementarios, lo que resulta evidente cuando las Fuerzas Armadas, asumen el control del orden interno concurrente con lo establecido en las diversas Constituciones de la región de acuerdo a plazo determinado en un régimen de excepción.

Hemos de precisar que en el pasado, en la región, el estudio de los asuntos de la defensa por lo general sólo se circunscribió al campo militar y desde esa perspectiva se minimizaron los análisis en otros campos. Este análisis deberá materializarse no solamente desde una óptica clásica de seguridad externa e interna, sino desde una óptica eminentemente social y económica, al representar la Defensa una actividad de estricta responsabilidad del Estado, que deberá ser proporcionada para la supervivencia de sí mismo.

De otro lado, el actual proceso de consolidación democrática y de integración en la en el hemisferio, en especial en los campos social y económico, nos presenta un excelente escenario y una inmejorable oportunidad para que los países del hemisferio con el concurso de sus gobiernos, fuerzas políticas, sectores académicos e investigadores, exploren conjuntamente la posibilidad de ampliar la frontera de las Medidas de Confianza y Seguridad Mutua y de esta forma iniciar un debate amplio y prolijo análisis del nivel de los Gastos de Defensa en la región.

Desde esta óptica, adicionalmente la Defensa Nacional debe de ser estudiada en términos económicos y presupuestales y en especial, con respecto al valor agregado que ésta aporta a los países en desarrollo, mediante el empleo de sus Fuerzas Armadas, son partícipes como agentes económicos en cada una de sus economías nacionales. Al igual que en otros sectores; por medio de sus gastos, inversiones,

ahorros (en especial los de carácter provisional) así como la capacidad de emplear recursos humanos calificados con un régimen de remuneraciones y con una propensión al consumo al igual que el resto de la burocracia estatal.

Es así que se viene acuñando el término “Economía de Defensa”, definida como aquella rama de la economía que se encarga de estudiar y analizar los recursos asignados a las Fuerzas Armadas pertenecientes al sistema de Defensa Nacional con la finalidad de satisfacer la necesidad natural de los Estados en generar un poder militar disuasivo o coercitivo que le permita alcanzar sus objetivos en materia de seguridad.⁷

Según Hartley y Sandler⁸ la *economía de la defensa* involucra la aplicación del razonamiento económico y de estudio de los temas relativos a la defensa. Sin embargo la economía de la defensa difiere de otros campos de la economía al menos en tres aspectos:

- El grupo de agentes económicos estudiados (entre ellos, los contratistas de la defensa e Instituciones de las Fuerzas Armadas).
- Los arreglos institucionales para el establecimiento de una política de defensa.
- Los temas específicos de la defensa a ser investigados.

Es un campo de la economía que aplica métodos económicos a diversas temáticas que son exclusivas del sector defensa, como son, el análisis de las alianzas militares, los efectos de los contratos en defensa, el impacto de los gastos defensa sobre el crecimiento económico y los efectos económicos de los tratados de control de armas.

Mediante esta disciplina podremos observar los mecanismos de asignaciones de recursos escasos, destinados para la satisfacción de necesidades públicas o

⁷ Fernando Palomino, “Economía de la Defensa Nacional: Una aproximación al caso peruano”. Comisión Andina de Juristas-Ministerio de Defensa, CAJ-MINDEF, Lima, 2004.

⁸ Todd Sandler and Keith Hartley, “The Economics of defense”, Cambridge University Press, 1995, Massachusetts Institute of Technology (MIT).

privadas, las cuales tienen características ilimitadas al igual que otras demandas sociales. Nos permite de esta forma un estudio integral de los aspectos de distribución de recursos presupuestales en un análisis cuantitativo y cualitativo al interior de las Fuerzas Armadas así como el estudio de factores exógenos y endógenos que la definen.

Tibiletti describe que los “aburridos” problemas de la formulación de políticas o de presupuestos de la Defensa son vistos generalmente en *pequeñísima* proporción por parte de las facultades y de la comunidad científica en general⁹. Esto último se debe principalmente a la existencia de un escaso nivel de estudio de las temáticas referidas a la Defensa así como de su especialización, mayoritariamente a cargo de miembros de las Fuerzas Armadas en situación de actividad o retiro.

Los Gastos de Defensa son en esencia gastos fiscales que demandan los países para cubrir el financiamiento que asegure el cumplimiento de la misión constitucional otorgadas a las Fuerzas Armadas y/o Fuerzas de Seguridad a efectos de garantizar la soberanía nacional en el ámbito externo. Por lo tanto, en términos estrictamente económicos, la Defensa y Seguridad se encuentra en la categoría de un Bien Público al igual que otros como son la Educación y Salud. En consecuencia, la producción de este Bien Público estará en relación directa a una función Demanda y a una función Oferta por este Bien.

Esto significa que el Estado es el único responsable y único ofertante o proveedor del bien público Defensa y Seguridad Interna en forma permanente, en términos de seguridad nacional, incluyendo la seguridad externa como la seguridad ciudadana. Lo último nos plantea la siguiente reflexión, que al final resulta ser la esencia de la discusión en materia de la Defensa Nacional ¿cuales son los niveles mínimos de seguridad requeridos por el Estado en su conjunto que coadyuve al logro de las metas de crecimiento y desarrollo?, es decir ¿que volumen o “tamaño” de seguridad externa como interna el Estado considera conveniente adoptar? Aquí pues, la primera pregunta que los Estados soberanos deberán responderse.

⁹ Luis Eduardo Tibiletti, “La conducción política de los asuntos de defensa y el presupuesto de las FFAA” en “La Gestión de la Seguridad en tiempos de transición militar”, IDEPE, Lima, 2002.

En cuanto a los sistemas de gobierno, conforme han señalado varios autores, la evidencia empírica presenta al sistema democrático como aquel sistema de gobierno con una fuente principal de legitimidad y condición necesaria para la paz. Goetze nos señala que en un sistema democrático, la elaboración del presupuesto de defensa nacional, y por ende toda la actividad económica derivada del proceso, deba ser considerada como un proceso esencialmente político llevado a cabo por líderes políticos en conjunción con especialistas, sean estos civiles o militares¹⁰.

En consecuencia, los presupuestos anuales para la Defensa Nacional representan en sí decisiones de carácter político cuya magnitud, estará definida necesariamente en función de la escala de prioridades de gasto público que los Gobiernos soberanos consideren conveniente asignar, concurrente con cada realidad específica¹¹.

En materia de demandas sociales por Bienes Públicos, es importante asociar el grado de percepción que las sociedades de los países de la región tienen con respecto a la inversión de recursos fiscales considerados para la Defensa Nacional, es decir el grado de “*propensión al consumo del Bien Público Defensa*” y la decisión de asignar recursos a sus Fuerzas Armadas. Es así que se presenta recurrentemente la paradoja “cañones o mantequilla”, en términos de costo-oportunidad, en especial en los países en vías de desarrollo.

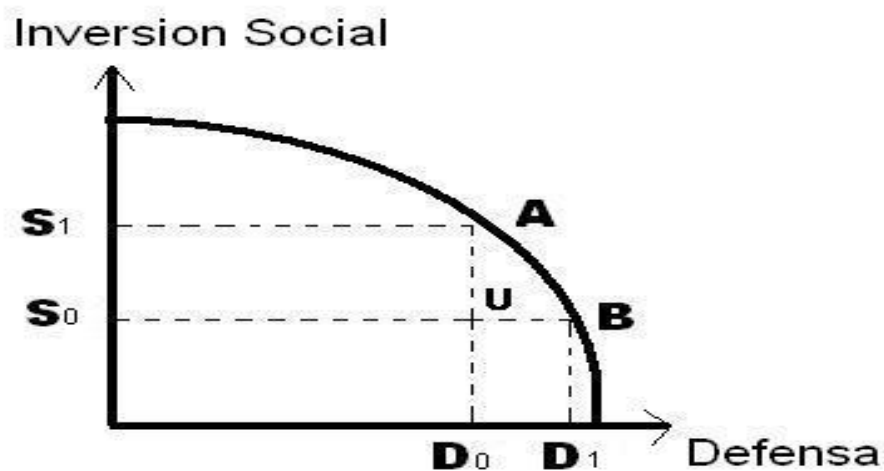
El *trade-off* entre gastos públicos y gastos de defensa siempre estará presente. El análisis es muy simple, los recursos que se destinen para incrementar los presupuestos de defensa y/o la adquisición de plataformas o activos militares no estarán disponibles para otros fines, en especial para financiar programas prioritarios de carácter social como son la educación y salud. Por lo tanto, los mecanismos que los Estados disponen para financiarlos en el tiempo, mediante una correcta asignación de

¹⁰ Richard Goetze, “El proceso de elaboración del presupuesto de defensa y la participación civil” en “La Gestión de la Seguridad en tiempos de transición militar”, IDEPE, Lima, 2002.

¹¹ Esto último por lo menos en teoría. El llamado Consenso de Washington, a través del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional condicionan el nivel del presupuesto público priorizando el pago de servicio de la deuda externa y el gasto social.

recursos, deberán estar necesariamente comprendidos en un esquema de priorización del gasto público.

Una reducción de los Gastos de Defensa, en especial en aquellos países con déficit en materia de inversión social, en especial en salud y educación, permitirá una redistribución del ingreso nacional priorizando los gastos en materia social. Para graficar mejor esta situación, en la siguiente figura, por simplicidad, se considera un país que produce dos (2) tipos de Bienes o servicios públicos financiados con los ingresos vía Presupuesto fiscal; por un lado, bienes y servicios asociados a la Inversión Social y del otro, los correspondientes a la Defensa y Seguridad.



Elaboración propia

Este trade off, en la paradoja “cañones o mantequilla”, para un nivel de ingreso reflejado en el Presupuesto fiscal, explica que un incremento en los Gastos de Defensa desde un nivel D_0 a D_1 involucra necesariamente una reducción de los gastos en materia de Inversión Social desde S_1 a S_0 , es decir reducciones progresivas en Bienes y Servicios en especial en las funciones Salud y Educación.

De otro lado, una reducción de los Gastos de Defensa, como consecuencia de la implementación de políticas de desarme de facto unilateral o multilateral, desde niveles de gasto D1 a D0 permitiría liberar recursos presupuestales para financiar un mayor gasto en Bienes y Servicios como parte de la Inversión Social doméstica, elevando los niveles de Inversión Social desde S0 a S1¹².

Movimientos de B a A en la figura anterior, a lo largo de la frontera de producción de bienes y servicios públicos, refleja un cambio en la función de preferencia de la sociedad. Sin embargo, el movimiento real desde un estadio B a A no es automático y pasará necesariamente vía U. Esta situación se encuentra asociada al desempleo, dicho en otros términos, a una reducción progresiva del efectivo de las Fuerzas Armadas, en especial del personal de tropa, sin perjuicio de la reducción presupuestal para atender los gastos derivados de la preparación, entrenamiento, mantenimiento y renovación de los activos y plataformas de las Fuerzas Armadas.

De otro lado, la tenencia de grandes arsenales convencionales e inclusive nucleares, en términos de capital bélico, no son necesariamente sinónimo de seguridad. Lo antes dicho fue claramente evidenciado el 11 de setiembre del 2001 y en los atentados de marzo del 2004 en Atocha, España. El hecho de prescindir de los vectores de la Defensa Nacional e inclusive establecer políticas de desarme unilateral, tentación que ronda en algunos sectores de los Gobiernos en especial en América Latina, no necesariamente “vacunan” o “inmunizan” a los Estados democráticos ante las amenazas potenciales traducidas en agresiones, tanto en el campo convencional y especialmente en el campo no convencional.

En el otro extremo, en sociedades donde no se encuentra arraigada una “*cultura de defensa*”, a partir del fin de la Guerra Fría y de la superación de los conflictos clásicos entre Estados, existen posiciones radicales que estos son innecesarios. En mayor o menor grado el debate público se centra en que los Gastos

¹² En algunos casos reducciones de los presupuestos de defensa no han estado asociadas a políticas de desarme unilateral sino mas bien a la implementación de políticas de redistribución del ingreso debido a presiones sociales que exigen una atención inmediata de sus plataformas de reclamos en materia de sueldos y salarios sumada a la necesidad de proveer infraestructura y servicios básicos como parte de las promesas electorales contenidas en los planes de gobierno.

en Defensa no son prioritarios, en razón del cada vez creciente déficit de demandas sociales insatisfechas en contraposición a una reducción de las amenazas externas que eventualmente podrían afectar la soberanía nacional.

Tibiletti¹³, expone que este déficit de cultura de defensa en los países latinoamericanos traducida en una falta de propuestas objetivas al igual que los programas de salud o la educación, se refleja en los planes de gobierno de los partidos políticos aspirantes al gobierno. Es común la falta de propuestas integrales en materia de la Política de Defensa, y en esta línea de análisis, propuestas efectivas comparables con otros sectores en los que sí se desarrolla una metodología y análisis multidisciplinario, especialmente en la temática económica¹⁴.

Por lo general, las propuestas referidas a la Seguridad y Defensa Nacional en el hemisferio, se recogen de acuerdo a coyunturas específicas, entre otros, a procesos políticos de inclusión de las Fuerzas Armadas en los procesos de democratización, relaciones cívico-militares y de “*reforma militar*”, en esto último, por lo general, sin recursos presupuestales que las sustenten.

En síntesis, es posible analizar los Gastos de Defensa desde una perspectiva crítica en materia económica y presupuestal, mediante el estudio del contexto económico que la Defensa Nacional nos presenta de cara a la realidad fiscal de los países de la región. Ahora bien, existen diversas percepciones sobre este tema y de la complejidad de explicación de dichos gastos a un nivel desagregado y dependiente del grado de funcionalidad y/o misiones distintas a las clásicas que los Gobiernos asignen adicionalmente a sus Fuerzas Armadas. Por citar un ejemplo, existen Fuerzas Armadas en la región que participan intensivamente, en mayor o menor grado, en

¹³ Tibiletti, Luis Eduardo, “La conducción política de los asuntos de defensa y el presupuesto de las FFAA” en “La Gestión de la Seguridad en tiempos de transición militar”, IDEPE, Lima, 2002.

¹⁴ En Latinoamérica cada vez que se acercan procesos electorales, se proponen propuestas de reducción de gastos de defensa como parte del gasto corriente o reducciones en adquisiciones de plataformas o activos militares como parte de un “*downsizing*” de la “*política de defensa*” contenidas en los planes de gobierno.

asuntos explícitos de seguridad interna como es el caso de la lucha contra el terrorismo y narcotráfico¹⁵.

Ahora bien, ¿cómo entender los Gastos de Defensa? En la práctica éstos representan el costo de una póliza de seguros, que deba ser renovada anualmente por los Estados, con el objeto de protegerlos contra las amenazas y riesgos presentes y futuros en el ámbito externo, dentro de un contexto global políticamente inestable y en especial impredecible. Como se mencionó, esta “póliza de seguros”, no podría ser adoptada contra todo riesgo, en razón de lo oneroso que ello representaría en las economías nacionales y en especial en los países emergentes. No hay país en el globo, por más recursos que concentre, que pueda inmunizarse permanentemente frente a las amenazas que afecten en mayor o en menor grado su seguridad, en especial contra aquellas llamadas “nuevas amenazas”¹⁶.

Ante este escenario se acepta en nuestras sociedades una virtual convivencia frente a algún grado de amenazas o con determinadas vulnerabilidades, bajo un riesgo calculado. Este grado de convivencia con determinadas amenazas a la seguridad obliga a los Estados a establecer cursos de acción específicos de acuerdo a cada situación coyuntural. En concreto el hecho es, a partir de un aceptable grado de predictibilidad, la búsqueda de la minimización de las amenazas en el ámbito externo y el cohabitar con ellas a partir de la tenencia de unas Fuerzas Armadas que permitan una razonable disuasión estratégica.

Por tanto es posible analizar la Defensa Nacional desde una perspectiva crítica en materia económica y presupuestal, estudiando el contexto económico que ella contiene así como sus impactos fiscales en los países de la región. Este análisis integral en toda su extensión, convenientemente desagregado, nos permitirá comprender e internalizar a este importante sector del sistema público. En varios países de la región los Gastos de Defensa, previa a la transición o consolidación democrática, permanecieron cerrados dentro de un esquema de autarquía y secretismo

¹⁵ En la última reunión de Ministros de Defensa de las Américas desarrollada en Quito, Noviembre 2004, el Secretario de Defensa de los EEUU Donald Rumsfeld propuso que los ejércitos de América Latina deberían dedicarse a actividades policiales como es el caso del narcotráfico y terrorismo.

¹⁶ Palomino, pg. 92.

respecto a los demás sectores, no sujetos a la fiscalización de los órganos nacionales de control y menos a una auditoría social por parte de sus ciudadanos¹⁷.

Adicionalmente, existe una seria dificultad técnica para un examen razonable del problema del Gasto en Defensa en la región y de poder calificarlo como alto, adecuado o bajo, por falta de información y adoptar acuerdos de índole social y político sobre las reales necesidades de la defensa. Esto como el resultado del escaso nivel de estudio de las temáticas referidas a la Defensa así como de su especialización en materia de Gasto de Defensa regional, a excepción de los procesos bilaterales de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa en la región, como veremos más adelante.

En la actualidad existen principalmente seis fuentes internacionales que estudian el nivel de Gastos de Defensa a nivel mundial, entre ellas tenemos a las siguientes:

- International Institute for Strategic Studies (IISS)
- Fondo Monetario Internacional
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)
- U.S Bureau of Arms Control (Ex U.S Arms Control and Disarmament Agency)
- Naciones Unidas (U.N)
- Agencia para el control de armamentos (ACDA)

Debe señalarse que estas organizaciones enfrentan el dilema relacionado a la no homogeneidad de términos conceptuales y en especial en el tratamiento de las partidas presupuestales. Se acepta la información pública de los países en función a la ejecución de Gastos de Defensa domésticos, partiendo de los Presupuestos asignados para cada ejercicio fiscal.

¹⁷ Los Gastos de la Defensa en varios países de la región, reflejados en los Presupuestos asignados anualmente vía Ley de Presupuesto, se mantuvieron en total reserva, en especial en durante los períodos no democráticos.

A pesar de los esfuerzos que se realizan en materia de compatibilización de metodologías, los resultados difieren en la forma de presentación de cifras y no permiten una comparación racional entre ellas.

Como muestra de esto último, recogiendo los estudios de Scheetz, citados por Rodríguez, Sibilla y Vara, la calidad y precisión de estas fuentes internacionales se encuentran lejos de ser óptimas. En su estudio de los Gastos de Defensa de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Bolivia y Perú, para la serie histórica 1969-1991, detectó espectaculares desvíos entre fuentes llegando incluso hasta diferencias del 300% para datos correspondientes al mismo año y país¹⁸.

Finalmente, debe mencionarse que en la región por lo general, se proyectaron presupuestos anuales para la Defensa Nacional bajo criterios no necesariamente técnicos, incrementando gradualmente e inclusive en algunos casos por debajo del punto de equilibrio presupuestal, como en el caso del Perú. Estos criterios de asignación regresiva de recursos o *downsizing* se encuentra ligados íntimamente a políticas de reducción gradual de los niveles de presupuesto de la Defensa Nacional, que luego son materia de exhibición como un importante logro en materia fiscal y que son plataformas recurrentes para reducciones de Gastos de Defensa incorporadas en las campañas políticas en América Latina¹⁹.

1.2 Marco hemisférico en materia de Defensa

Es importante efectuar un repaso del marco internacional de carácter vinculante que los países del hemisferio vienen aplicando en materia de seguridad y defensa en virtud de los Instrumentos que se encuentran vigentes en la región. Como veremos desde la firma del TIAR, la Carta de la OEA y hasta las reuniones periódicas de Ministros de Defensa se viene exponiendo la necesidad de una limitación de los Gastos de Defensa en la región.

¹⁸ Rodríguez Inés, Sibilla Gustavo, Vara Julio. “Calidad, Eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa: El caso de Argentina”, Papeles de Investigación RESDAL, Agosto 2004. <<http://www.resdal.org.html>>.

¹⁹ Existen propuestas de reducción de Gastos de Defensa en la Región., por lo general reservadas al plano político. En el Perú el Gobierno de Alan García y el actual del Presidente Alejandro Toledo han esgrimido estas propuestas.

1.1.1 TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECÍPROCA (TIAR)

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, suscrito en 1947, y su protocolo de reformas al Tratado en 1975, es un instrumento en el cual los países del hemisferio establecieron una alianza militar, liderada por los Estados Unidos, en contraposición a la amenaza extra continental durante la Guerra Fría, es decir la Ex-Unión Soviética. El establecimiento de esta alianza hemisférica tuvo como antecedente inmediato la fundación de otras alianzas militares como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y posteriormente el Pacto de Varsovia.

En la práctica el TIAR no fue nada eficiente desde su creación, en razón a su fracasada aplicación en la Guerra de las Malvinas, como caso mas emblemático, en la agresión de una potencia extra continental contra uno de sus Estados miembros, y posteriormente en Panamá y Granada. En concreto, el tratado representa un serio caso de obsolescencia e inaplicabilidad aún más sumado los cambios de la agenda en materia de seguridad regional e internacional.

A esto último debe señalarse el retiro de México en el año 2002 al denunciar el tratado por su inaplicabilidad. Esto no hizo más que confirmar el espíritu del tratado como mecanismo de defensa colectiva ante un agresor extra continental, amenaza ya desaparecida con la desintegración del bloque soviético²⁰. Sin embargo es curioso que luego del infausto ataque del 11S contra los EEUU hubiera países en la región que pidieron la inmediata convocatoria de una reunión extraordinaria del TIAR, a pesar que el agresor externo no era una potencia extranjera extra continental y que no se trataba de un ataque convencional.

Sin embargo, a pesar de estar vigente y ser necesaria su reformulación, debemos rescatar el espíritu en materia de medidas de confianza mutua en el hemisferio. Conforme se detalla en el artículo 1, *“Las altas partes contratantes condenan formalmente la guerra y se obligan en sus relaciones internacionales a no recurrir a la amenaza ni al uso de la fuerza en cualquier forma incompatible con las*

²⁰ Artículo 3, TIAR: *“Las altas partes contratantes convienen que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado americano será considerado un ataque contra todos los Estados...”*

disposiciones de la Carta de Organización de los Estados Americanos y de las Naciones Unidas del presente Tratado”.

Esto en la práctica reviste de gran importancia al reconocer que las eventuales controversias que surjan entre los Estados miembros del Tratado deberán someterse a los métodos de solución pacífica de controversias o conflictos dentro de los respectivos canales internacionales.

1.1.2 CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

El tratamiento de la seguridad y defensa ha sido tema de análisis en la agenda de la Organización de Estados Americanos como en las reuniones periódicas de los Ministros de la Defensa del Hemisferio. Sin embargo se considera importante resaltar los siguientes compromisos que establecen algunas pautas en materia de seguridad y limitación de armamentos convencionales. La Carta fundacional de la Organización de Estados Americanos, suscrita en 1948, se sustenta, entre otros, en que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.

Para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales, establece en su artículo 18° *“Los Estados Americanos se obligan en sus relaciones internacionales a no recurrir al uso de la fuerza, salvo el caso de legítima defensa, de conformidad con los tratados vigentes o en cumplimiento de dichos tratados”*. Asimismo debe relevarse la importancia del artículo 2 inciso (h), donde se manifiesta la necesidad de *“Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros”*.

Esto último se refleja en el artículo 26 de la Carta de las Naciones Unidas, al establecer que el *Consejo de Seguridad* tenga a su cargo la elaboración de planes para el establecimiento de un sistema de regulación de armamentos, con la finalidad de promover el establecimiento y mantenimiento de la paz y seguridad internacional con

la menor desviación posible de recursos humanos y económicos del globo hacia los armamentos.

Estos artículos a no dudar consagran la necesidad de establecer conjuntamente entre los Países de la región, mecanismos de confianza mutua que permitan alcanzar un nivel aceptable de armamento disuasivo y por ende un nivel aceptable de Gastos de Defensa acorde con el nivel de amenazas que se perciban, saltando la valla desde un esquema de Defensa colectiva, aplicable desde la óptica de la Guerra Fría, a un esquema de Defensa cooperativa, concurrente con las nuevas amenazas.

Sin abundar en detalles de otras resoluciones y declaraciones de la OEA, merece destacarse la Resolución sobre Limitación de Armamentos, AG/RES 1963 (XXXII-O/03) de fecha 10 junio 2003, en la cual la asamblea general en su artículo 3 dice: *“Encomendar al Consejo Permanente que en el marco de los trabajos de la Comisión de Seguridad Hemisférica y en cumplimiento del mandato contenido en la declaración de la ciudad de Québec, continúe considerando el tema de limitación de gastos militares y la promoción de mayor transparencia en la adquisición de armamentos, teniendo presentes entre otros elementos las legítimas necesidades de seguridad de los Estados y la consideración del tema desde las perspectivas unilateral, bilateral, subregional y hemisférica ...”*

Asimismo el artículo 4 señala: *“Encomendar al Consejo Permanente que considere incluir en el proyecto de declaración política de la Comisión Especial sobre Seguridad el tema de limitación de gastos de militares y la mayor transparencia en la adquisición de armamento, teniendo en cuenta los avances registrados en el ámbito unilateral, bilateral, subregional y hemisférico”*.

Creemos que si bien el espíritu de esta propuesta de limitación de gastos no se logró en más de 55 años de creación de la OEA, se debió fundamentalmente a dos factores. El primero, referido a una falta de voluntad política a nivel continental en un tratamiento serio y transparente de esta temática y el segundo, debido a las sucesivas interrupciones democráticas sufridas en la región, situación que exacerbó sentimientos

nacionalistas y desconfianzas vecinales entre Estados y que a la postre dieron origen a un escenario regional de hipótesis de guerra cruzadas, felizmente hoy superado.

De acuerdo a la evidencia empírica en la década de los 70, América Latina sufrió oleadas de carreras armamentistas que en la práctica significaron un incremento del servicio de la deuda de varios países, en algunos casos con pesos gravitantes, con el consiguiente impacto negativo en la expansión del gasto social prioritario. Las compras de armamentos en la región generaron, por lo general, un crecimiento desordenado de la deuda pública y agudizaron la brecha fiscal, costo fiscal que finalmente es trasladado a los ciudadanos, creándose un círculo vicioso que atenta contra la creación y mantenimiento de programas sociales prioritarios en la salud, educación y generación de empleo.

1.1.3 DECLARACION SOBRE SEGURIDAD EN LAS AMERICAS

Con ocasión de la Conferencia Especial de Seguridad celebrada en México en octubre 2003, se define que la seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes “*nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos*” de naturaleza diversa:

- el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de drogas y la conexiones entre ellos.
- la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los estados.
- los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente.
- la trata de personas.
- los ataques a la seguridad cibernética.
- la posibilidad de surja un daño en caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos.

- la posibilidad de acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores terroristas.

Con respecto al terrorismo se señala: *“que el terrorismo constituye una grave amenaza a la seguridad, a las instituciones, a los valores democráticos de los estados y el bienestar de nuestros pueblos. Refrendamos nuestro compromiso de luchar contra el terrorismo y su financiación con el pleno respeto al estado de derecho y al derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitarios....derechos humanos, Convención Interamericana contra el terrorismo y la resolución 1373 (2003) del Consejo de Seguridad de la ONU”*.

Asimismo recomienda que *“periódicamente la Comisión de Seguridad Hemisférica se reúna como el Foro para las Medidas de fomento de la Confianza y la Seguridad, a efectos de revisar y evaluar las medidas de fomento de la confianza y la seguridad existentes y si es el caso, considerar nuevas medidas que permitan asegurar el proceso en este campo”²¹*.

Finalmente en materia de reducción de armamentos; *“Reiteramos el propósito de alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico social de los estados miembros”²²*.

Esta visión, aún inconclusa, representa en sí uno de los mayores retos para el hemisferio, en especial para América del Sur, en la búsqueda de mecanismos e instrumentos que permitan implementar acuerdos regionales de última generación en materia de reducción de armamentos convencionales y por ende una efectiva homologación o limitación de Gastos de Defensa, lo cual a permitirá revertir parte de los gastos de defensa hacia áreas productivas de la economía, coadyuvando de esta forma a los procesos de consolidación democrática.

²¹ En concreto, es posible proponer medidas de confianza mutua de última generación para la región.

²² Semánticamente esta definición del año 2003 es igual que la referida en la carta fundacional de la OEA de 1948, artículo 2 inciso (h): *“Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros”*.

1.1.4 CARTA DEMOCRATICA INTERAMERICANA

Como parte del compromiso político con la democracia, en setiembre del 2001 los Ministros de Relaciones Exteriores de América suscribieron en Lima la Carta Democrática Interamericana la cual tiene como base fundamental la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Cumbre de Río en Santiago de Chile en el 2001.

La Carta Democrática es una resolución y no un Tratado, sin embargo, debe señalarse que no es una resolución cualquiera en razón que constituye una declaración complementaria de la Carta fundacional de la OEA, por tanto su valor es de carácter político y moral. Este compromiso de carácter vinculante afirma el carácter esencial de la democracia en el desarrollo social, político y económico de los países de América.

Al reconocerse el valor cualitativo del sistema democrático en la región, cobra un especial significado en razón que los sistemas de gobierno de un país resultan determinantes en la posibilidad de ocurrencia de conflictos entre Estados. En este sentido, la Carta Democrática contribuye a crear una mayor atmósfera de seguridad en el continente. La vigencia y preservación de los sistemas democráticos en la región ofrecen a los Estados mecanismos de disuasión implícitos ante eventuales conflictos. Como bien señala Raúl Sohr²³, las democracias, por lo general, no estilan recurrir a las armas para dirimir conflictos entre sí.

Debemos tener presente que esta política internacional de expansión de las democracias aparejada por la de la masificación de las economías de mercado es el fiel reflejo de la mejor estrategia para incrementar la seguridad y el bienestar en la región. Sin embargo, no debemos caer en la insensatez de pensar que las democracias

²³ “Un estudio reciente señala que prácticamente no ha habido guerras entre Estados democráticos entre 1816 y 1991. En cambio, en el mismo período, se registraron 155 conflictos armados entre democracias y dictaduras y peor aún, se libraron 198 guerras entre dictaduras.” Raúl Sohr Biss. “Seguridad y Defensa: Una reflexión crítica” en “Seguridad, Modernización del Estado y Gasto de Defensa”, IDEESI, Santiago, 2003.

no enfrentan conflictos externos y sobre todo internos y que estos últimos crean espacios propicios para dictaduras. Asimismo las democracias deben tener estrategias de balance disuasivo frente a otras democracias para lograr una paz sostenible en el tiempo con los otros Estados, estrategias que no son necesariamente en el campo militar.

En este contexto, entre otros, debe destacarse adicionalmente el artículo 4° relacionado al ejercicio de la democracia con respecto a la *transparencia de las actividades gubernamentales* así como la probidad y responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública. Esto revierte de gran importancia en la temática de la seguridad y defensa, al incorporarse en éstas últimas mecanismos de transparencia en los gastos respectivos. Entre ellos, debemos comentar los ejercicios bilaterales que vienen registrándose en la región en materia de procesos de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa, conforme se explicará mas adelante.

1.1.5 COMPROMISO DE LIMA

Los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela suscribieron en Lima en junio del 2002 la “Carta Andina para la Paz y la Seguridad, limitación y control de gastos destinados a la Defensa Externa” donde se formula una política comunitaria de seguridad y fomento de la confianza, basada en una solución pacífica de controversias y el respeto al derecho internacional, acordando la instauración de una Zona de Paz en la Comunidad Andina.

La carta en mención consta de los siguientes compromisos:

- Compromiso para la formulación de una política comunitaria de seguridad andina.
- Compromiso regional en la lucha contra el terrorismo
- Compromiso para la *limitación de los Gastos de Defensa externa, el control de armas convencionales y la transparencia.*

- Compromiso para propiciar que América latina sea declarada una zona libre de misiles aire-aire más allá del alcance visual y de misiles estratégicos de mediano y largo alcance.
- Compromiso para consolidar la proscripción de las armas nucleares, químicas y biológicas.
- Compromisos para erradicar el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.
- Compromisos para la erradicación de las minas antipersonal
- Compromisos para ampliar y reforzar las medidas de fomento de la confianza

Debe destacarse que en el compromiso para la limitación de los Gastos de Defensa externa, se acordó: *“Realizar acciones conjuntas para promover en el ámbito regional un proceso creíble y verificable de limitación de armamentos convencionales, teniendo en cuenta las necesidades de seguridad interna de cada país y los niveles actuales de gasto, que permita dedicar la mayor cantidad de recursos al desarrollo económico y social, conforme con los principios y propósitos consagrados sobre la materia en la carta de la Organización de los Estados Americanos y la Declaración de Ayacucho”*.

1.1.6 DECLARACION DE BRIDGETOWN

Con ocasión del trigésimo segundo período ordinario de sesiones se la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, considerando el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica, declararon entre otros *“Que la seguridad en el hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”*, reconociendo que las amenazas nuevas y tradicionales, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa.

Esta declaración ha permitido expandir el abanico de amenazas que afectan al hemisferio, más allá de una concepción clásica militar. Al afirmarse el carácter multidimensional de las amenazas comunes afianza inevitablemente la necesidad de

establecer una nueva arquitectura de seguridad hemisférica sobre una base del concepto de defensa cooperativa regional.

1.1.7 DECLARACION DE QUEBEC

En la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, celebrada en Québec en abril del 2001, se reafirma el compromiso de mantener la paz y la seguridad a través de la utilización eficaz de los medios hemisféricos previstos para la *solución pacífica de las controversias y la adopción de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad*.

Se reitera la adhesión a los principios que obligan a los Estados a abstenerse de la amenaza o el uso de la fuerza, de acuerdo al derecho internacional. Asimismo declaran la necesidad de: *“Hacer esfuerzos para limitar los gastos militares manteniendo una capacidad que corresponda a nuestras legítimas necesidades de seguridad y promoveremos una mayor transparencia en la adquisición de armamento”*.

Por otro lado, se reitera el compromiso de *“combatir las nuevas amenazas multidimensionales a la seguridad de nuestras sociedades. Entre estas amenazas destacan, principalmente, el problema mundial de la droga y delitos conexos, el tráfico ilícito y el uso criminal de armas de fuego, el creciente peligro que representa el crimen organizado así como el problema general de violencia en nuestras sociedades”*.

Asimismo *“se reconoce que la corrupción menoscaba valores democráticos básicos, representa un desafío a la estabilidad política y al crecimiento económico y, por tanto, amenaza los intereses vitales de nuestro hemisferio, por tanto reforzaremos nuestra lucha contra la corrupción. Reconocemos, asimismo, la necesidad de mejorar las condiciones de seguridad humana en el hemisferio”*.

1.1.8 DECLARACION DE WILLIAMSBURG

En la primera reunión de los Ministros de Defensa de las Américas en Julio del 1995, se concordaron adoptar seis principios, a partir de entonces llamados *Principios de Williamsburg*, que permitieron la verdadera reformulación del concepto de seguridad y defensa en el hemisferio. Se afirmó el compromiso de los países con la definición de la seguridad como multidimensional, la separación entre seguridad externa y seguridad interna, la necesidad de un mayor diálogo entre civiles y militares para la implementación de la transparencia y la funcionalidad de los mecanismos de seguridad y defensa así como renovar el compromiso de buscar la solución pacífica ante eventuales conflictos en la región.

1.1.9 DECLARACION DE BARILOCHE

En octubre de 1996, en la segunda reunión de los Ministros de Defensa de las Américas, se reafirmaron los *Principios de Williamsburg* agregando en la declaración final la necesidad de profundizar medidas de confianza mutuas, profundizar la cooperación interamericana para la mantención de la paz con la preservación de la soberanía de los Estados, aumento de la participación de las naciones americanas en las operaciones de paz de la ONU y se acordó adicionalmente que “ *la función básica de las Fuerzas Armadas sigue siendo la defensa de la soberanía nacional*” es decir quedó claramente explicitada la separación de entre seguridad interna y los roles de las Fuerzas Armadas en la seguridad externa.

1.1.10 DECLARACION DE MANAUS

Con ocasión de la IV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas llevada a cabo en el 2000 se declara, entre otros, en el numeral 1º, “*La Democracia y sus instituciones constituyen elementos esenciales para la seguridad hemisférica*”. El numeral 9º, “*La seguridad y la defensa de cada país constituyen responsabilidades de la sociedad como un todo y no sólo de los militares, por lo que se hace imprescindible la formación de civiles en asuntos de defensa, así como, la integración entre civiles y militares en los debates de los temas afines*”.

En el numeral 19°, “*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*”.

1.1.11 DECLARACION DE SANTIAGO DE CHILE

Con ocasión de la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas llevada a cabo en noviembre 2002 se declara que “*para enfrentar las nuevas amenazas transnacionales se requiere continuar desplegando esfuerzos por consolidar los gobiernos democráticos constitucionales y sus instituciones, fortaleciendo de este modo el estado de derecho y las soberanías nacionales*”.

Asimismo, en términos presupuestales y económicos se valora el rol de la Seguridad y Defensa en nuestros países rescatándose, entre otros, las siguientes declaraciones:

- Que para la relación entre el *crecimiento económico y la seguridad* se requiere un mayor compromiso de los países del hemisferio para crear oportunidades y eliminar barreras estructurales para el avance económico y social. Por lo tanto, la adopción de políticas efectivas tales como la promoción de un comercio justo y equitativo con miras a reducir la pobreza contribuirá significativamente a una mayor estabilidad democrática y seguridad en el hemisferio. Al mismo tiempo, la seguridad en sí misma es un componente indispensable para el desarrollo económico y social.

- Reiterar que la seguridad y defensa de cada Estado constituyen responsabilidades de la sociedad como un todo y no solamente de las Fuerzas Armadas y de la Seguridad Pública, reconocen el rol de la sociedad civil y la *necesidad de reforzar la capacitación de civiles y la cooperación civil-militar en materia de defensa y seguridad*, respectivamente.

- Fomentar la *transparencia en los procesos presupuestarios en el área de defensa*, así como el estricto cumplimiento en la entrega anual de datos al Informe Estandarizado sobre Gastos Militares de Naciones Unidas.

En estas declaraciones fruto de las reuniones periódicas de Ministros de Defensa, en Williamsburg, Bariloche, Manaus y Santiago, los países del hemisferio reconocen la importancia del rol de la seguridad como componente fundamental para el crecimiento y desarrollo. Reafirman su compromiso de implementar políticas de manejo transparente de los Gastos de Defensa a nivel presupuestal así como en los procesos de adquisiciones por bienes y servicios. Ahonda en esto último, el inicio de los procesos de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa a nivel bilateral en la región, cuyo primer logro es el proceso de Medición Estandarizada común de Gastos de Defensa entre Argentina y Chile.

Por otro lado reflejan su preocupación en la necesidad de capacitar civiles en asuntos de defensa y seguridad. Sobre esto último, hay países que han avanzado más que otros. Sin embargo existe un déficit considerable de profesionales civiles capacitados en asuntos de la defensa, en especial en aquellos referidos a los aspectos económicos y sociales. Este déficit creemos es un reto que los países de la región deberán procurar con la finalidad de formar una burocracia estatal de funcionarios civiles de carrera especializados en estos temas.

1.1.12 DECLARACION DE QUITO

Comentario especial sobre esta última reunión de Ministros de Defensa. Con ocasión de la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las América, celebrada entre el 16 y 21 de Noviembre 2004, se establece entre otros, en el numeral 1, que “*La democracia es una condición indispensable para la estabilidad, la paz, la seguridad y el desarrollo de los Estados del Hemisferio...*”. En el numeral 2, concurrente con la Declaración sobre Seguridad en las Américas, establece que “*La seguridad constituye una condición multidimensional del desarrollo y el progreso de nuestras naciones. La*

seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana.....la seguridad es indispensable para crear oportunidades económicas y sociales para todos....la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, también afectan la estabilidad y la democracia...”.

El numeral 20 establece 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...”.*

Debe señalarse que en esta reunión los EEUU, representados por el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld, el subsecretario para asuntos del Hemisferio Occidental Rogelio Pardo Maurer y el nuevo Jefe del Comando Sur, General Bantz Craddock, plantearon la necesidad de implementar una nueva arquitectura de seguridad hemisférica, en la cual el narcotráfico y el terrorismo son las principales amenazas a la seguridad²⁴.

Asimismo los EEUU, respaldado por Canadá, propusieron convertir la Junta Interamericana de Defensa (JID) en un organismo de coordinación de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Esta innovadora propuesta fue rechazada de plano por el Brasil en razón que este nuevo enfoque le daría a la JID una capacidad operativa para intervenir en la región²⁵.

En declaraciones públicas del Vicepresidente y Ministro brasileño de Defensa, José Alencar, señaló que *“Brasil no acepta entregar decisiones de defensa a otros*

²⁴ En una reciente entrevista de Andrés Openheimer, el General Hill, hasta entonces Jefe del Comando Sur, en compañía del subsecretario adjunto Rogelio Pardo, manifestaron abiertamente que desaparecidos los riesgos regionales entre los países, lo más importante era el controlar lo que llamaron *“La ingobernabilidad que es la principal amenaza regional”*. Y para eso era necesario, según su percepción, desactivar los ejércitos y ceder parte de sus presupuestos a las fuerzas policiales, así como cambiar su razón de ser a misiones de control del orden interno. Diario La Razón, artículo “Complot contra las Fuerzas Armadas”, Lima, 24 noviembre 2004.

²⁵ Al cierre de la edición de esta investigación la Comisión de Seguridad Hemisférica sigue en período de estudio y consultas sobre el vínculo jurídico entre la JID y la OEA. Esperemos que con la nueva elección del Secretario General, a partir de mayo 2005, se priorice esta tarea y concluya en el mas breve plazo.

países y que la misión de los militares es garantizar la soberanía e integridad regional y por eso no caben tareas policiales”²⁶.

Este enfoque, nuevo para los EEUU y “viejo” para los países de la región que sufrieron y sufren aún el doloroso flagelo terrorista y del narcotráfico y en especial la siniestra alianza entre ambos, refleja en sí una posición heterodoxa en la visión de los EEUU para las Fuerzas Armadas Latinoamericanas.

Desde esta perspectiva se prevé un intenso debate sobre el papel de las Fuerzas Armadas en la región, partiendo del escenario en que la pobreza extrema y la desigualdad social que afectan a los países de la región constituyen un problema que debe ser abordado como una amenaza a la seguridad regional así como la eventual ampliación de roles a las Fuerzas Armadas, asignándoles roles exclusivamente policiales relativos a la seguridad interna²⁷.

Como sabemos, las Constituciones, mayoritariamente en la región, asignan el rol de garantes de la soberanía, integridad territorial y defensa externa a las Fuerzas Armadas. Estas consagran el actuar de las Fuerzas Armadas en los llamados regímenes de excepción, en apoyo a la seguridad interna, solamente en caso de verse rebalsado el accionar de la Policía Nacional o cuerpos de seguridad.

1.3 Marco constitucional de la Defensa

La temática económica y presupuestal de las Fuerzas Armadas en la región, se soportan en las normas de carácter constitucional establecidas en las distintas Constituciones de los Estados y con base a este marco, se desprenden las misiones constitucionales de las Fuerzas Armadas al otorgarse la finalidad para su que hacer institucional y su contribución a la sociedad. Las Constituciones contienen definiciones sobre la finalidad de las Fuerzas Armadas, lo que ha servido, entre otros,

²⁶ Diario “La República”, Lima, 19 de Noviembre 2004.

²⁷ WOLA en comunicado de prensa del 19 noviembre 2004, con ocasión de la VI Conferencia de Ministros de Defensa, señala críticamente que a partir de los acuerdos adoptados en Quito se podría justificar la intervención de las FFAA en la elaboración y/o ejecución de políticas sociales, lo que a juicio de esta ONG implica *securitizar o militarizar la pobreza* así como la alteración de los roles tradicionales de las FFAA para involucrarlas en cuestiones de seguridad interior.

como instrumento de partida para el desarrollo de un proceso del planeamiento estratégico operativo y concurrente con un planeamiento estratégico administrativo, en materia económico presupuestal, considerando un modelo de planeamiento, programación y presupuestación, sustentado en la necesidad de atender los aspectos propios de las demandas sociales del personal de las Instituciones Armadas, vía remuneraciones, pensiones, obligaciones sociales y aspectos logísticos y operatividad de las Fuerzas Armadas.

Como vimos, la seguridad de la nación no es exclusiva de las Fuerzas Armadas. En el devenir del tiempo este concepto ha evolucionado y adquirido otras facetas de carácter multidisciplinario como son la seguridad económica, financiera, humana y de manera especial la seguridad ambiental y seguridad demográfica. El crecimiento y el proceso de globalización de las economías, en términos de seguridad nacional, con sus ventajas y desventajas consiguientes, deberá ser visto con atención ya que los mismos procesos pueden llegar, en casos extremos, a minar las bases de los Estados²⁸.

Sumado a esto último se agrega el hecho que en razón de las características primarias exportadoras de las economías regionales, las dinámicas de nuestros mercados se encuentren definidas en el exterior²⁹. Este último nos confirma la necesidad que el tratamiento de la seguridad de un Estado-Nación sea de carácter integral para lo cual deberán implementarse políticas de seguridad eficientes y eficaces con la contribución del sector público, sector privado y el Estado en general, mediante el empleo de sus Fuerzas Armadas como componente principal de la Defensa Nacional y la Policía Nacional o equivalente en el caso de la Seguridad Interna.

²⁸ “Desde la perspectiva de la globalización, el estado democrático liberal moderno se describe a menudo como un Estado cada vez mas atrapado en las redes de la interconexión mundial permeado por fuerzas supranacionales, intergubernamentales y transnacionales e incapaz de determinar su propio destino”. Cita de David Held en “Pensamiento Unico Económico y Bien Público Defensa”, Marco Antonio Fuertes Chávez, IDEPE, Lima, 2004. <<http://www.idepe.org.html>>.

²⁹ En el caso peruano sucedió con el guano y el salitre en el siglo XIX, y con el azúcar y la minería en el siglo XX. En el caso boliviano, son ejemplos de dinámicas de mercado definidas exógenamente, el estaño y el caucho en el pasado y el gas en el presente.

Con respecto a las acciones de prevención y atención a la población en situación de desastre o calamidad pública, las normas constitucionales por lo general, consideran a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional como actores de sustantiva importancia ante estas contingencias, al participar activamente con sus medios disponibles, tanto recursos humanos, plataformas e infraestructura propia, en el apoyo directo a las labores de rescate y apoyo de las poblaciones, especialmente en los sismos recurrentes en la región así como durante las ocurrencias de los Fenómenos del Niño en los últimos veinticinco años.

Ahora bien, como vimos el bien público Defensa Nacional es el producto resultante de la interacción de dos factores o insumos de producción, por un lado el capital humano integrante de las Fuerzas Armadas, es decir los “ciudadanos con uniforme”, tal como se citaba en la Constitución del Perú en el año 1823, y del otro el capital físico correspondiente a la dimensión propia de los activos y plataformas militares (aeronaves, buques, submarinos, tanques etc.). Por cierto estos factores de producción para la gestación del bien público Defensa y el grado tecnológico a ser alcanzado por las Fuerzas Armadas estará definido en relación al grado de intensividad en el empleo de estos recursos productivos³⁰.

Las Constituciones de los países de la región consagran que en adición a la necesidad de que las Fuerzas Armadas tienen como finalidad primordial garantizar la soberanía y la integridad territorial de los Estados, en algunos casos deban asumir el control del orden interno. Asimismo, mencionan que las Leyes asignan los fondos destinados a satisfacer los requerimientos logísticos de las Fuerzas Armadas y de las Policías Nacionales o equivalentes. Por tanto, se define la necesidad de contar con un nivel mínimo de seguridad que requiera el Estado, tomando en consideración los objetivos en materia de crecimiento y desarrollo nacional, para lo cual mediante Ley expresa se asigna los recursos que demanden las Fuerzas Armadas para este concepto.

³⁰ En términos de factores de producción, las Instituciones Armadas de cualquier país se diferencian, entre otros, en el grado de intensividad en el uso de estos recursos. Unas son más intensivas en mano de obra (personal profesional y tropa) y otras en capital (activos militares). Por lo general, los Ejércitos son más intensivos en mano de obra respecto a las Fuerzas Aéreas y Armadas, las cuales resultan más intensivas en capital, en razón de la tecnología incorporada en sus plataformas.

En conclusión, la sostenibilidad presupuestal de las Fuerzas Armadas, para el cumplimiento de su misión constitucional, deberá estar incluida necesariamente en las respectivas Leyes de Presupuesto al igual que el financiamiento de las demás políticas públicas, procurando el concepto presupuestal de caja única. De esta forma, en la práctica, permitirá cubrir los requerimientos de gasto corriente para atención de remuneraciones, pensiones, obligaciones sociales bienes y servicios que demanden las Instituciones Militares, vía Leyes de Presupuesto.

Es preciso mencionar que las Leyes de Presupuesto asignan los recursos correspondientes a los sectores de la administración pública, entre ellos la Defensa Nacional, de acuerdo con las principales prioridades del gasto público. Sin embargo debe mencionarse que en algunos países de la región los gastos de capital e inversiones en activos militares que demanden las Instituciones Armadas, se realizan vía Leyes específicas o Canon³¹.

De otro lado, existen Constituciones, como muestra la peruana, que permiten a las Fuerzas Armadas la participación en actividades comerciales bajo arreglo de Ley. En este caso el artículo 171 de la Constitución Política del Perú *“Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional participan en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa civil de acuerdo ley”*.

Este artículo, quizás el mas controvertido de la actual Constitución peruana en cuanto a la Defensa Nacional se refiere, viene siendo tema de debate público tanto político como académico. La aplicabilidad de este artículo debe estar orientada exclusivamente al rol subsidiario del Estado, con carácter excepcional, es decir prescindir de la participación activa de las Fuerzas Armadas en aquellas actividades

³¹ En el caso chileno, el artículo 96 de la Ley 18445 (Ley del Cobre) determina un “piso” para el aporte de las Fuerzas Armadas en las Leyes anuales de Presupuesto estimado en US\$ 225 millones, que se reparte en tercios iguales para el Ejército, Armada y Fuerza Aérea respectivamente....”Sin perjuicio de los recursos que corresponda para gastos en personal, los que se reajustarán periódicamente conforme a las normas que regulan esta materias, la Ley de Presupuestos deberá asignar un mínimo para los demás gastos de las FF.AA, un aporte en moneda nacional y extranjera no inferior al asignado en la Ley de Presupuesto aprobada y ejecutada en 1989, corregido el aporte en moneda nacional por el factor que resulte de dividir el valor del índice promedio de precios al consumidor del año que rija la Ley de Presupuestos y el promedio del año 1989”. Fuente: Juan Pablo LORCA Sánchez, “Economía de Defensa y Guerra”. <<http://www.revistamarina.cl/revistas/2000/1/lorca/pdf.>>.

en las cuales exista oferta por parte del sector privado en materia de bienes y servicios. Por esta razón, es conveniente promover la modificación de este artículo a efectos de precisar claramente que en lo referido a la contribución al desarrollo nacional por parte de las Instituciones Armadas éstas no deberán participar de manera desleal con el sector privado, concurrente con el artículo 60° de la Constitución Política del Perú la cual señala....”*sólo autorizado por Ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional...*”

1.4 Medidas de confianza y seguridad mutua

Los Estados tienen como máxima expresión la consolidación de una paz perpetua que permita el crecimiento y desarrollo nacional mediante la existencia de una confianza mutua entre ellos, tomando como base profundas reflexiones en lo referente a la miseria y atraso que conlleva el conflicto o la guerra en toda su extensión a partir de las propias experiencias históricas.

Las Medidas de Confianza y Seguridad Mutua (MCSM) fueron desarrolladas durante la Guerra Fría a partir de los acuerdos de Helsinki, para limitar el peligro nuclear. Posteriormente, luego de la desaparición de la URSS, los países de la OTAN y de Europa oriental incrementaron redes mucho más estrechas y fructíferas de MCSM, las cuales se convirtieron, en corto tiempo, en lazos de seguridad conducentes a la integración en la Comunidad Europea.

Estas MCSM, según Alegría, propugnan reducir el margen de eventos contingentes y son en la práctica la principal herramienta de una política realista de paz por dos razones básicas³²:

- Las MCSM suponen que los preparativos militares de los Estados tienen una radical ambigüedad, pues su carácter defensivo puede

³² Alegría Varona, Ciro, “Confianza mutua, instrumento de la paz interrepublicana en las Américas”, en reuniones preparatorias VI Conferencia Ministros de Defensa de las Américas, Quito, Mayo 2004.

devenir en el ataque preventivo, y éste en una clara agresión. Esta ambigüedad debe ser reducida constantemente mediante intercambios de información militar, inspecciones y restricciones.

- Las MCSM se concretan en procedimientos estrictamente regulados, aunque sean de alcance modesto, pues valen más como precedentes de confiabilidad que como soluciones integrales.

En la región, a partir de la Declaración de Ayacucho en 1974, surgió la necesidad de implementar MCSM como una clara muestra de los países en la necesidad de incrementar sus relaciones en todos los campos de las actividades, en el ámbito político, social, económico y en especial en el campo militar. Por tanto, las MCSM tienen como propósito prevenir situaciones de crisis y de conflicto, tratando de fortalecer la paz y la seguridad internacional, contribuyendo al desarrollo de un mejor entendimiento de las relaciones más estables entre las naciones, creando las condiciones necesarias para una mejor cooperación. Procuran la reducción o eliminación de los factores de desconfianza, temor y hostilidad que puedan existir entre los Estados buscando el fortalecimiento de la seguridad continental, reduciendo la posibilidad de una acción militar prematura e inhiben el uso de la fuerza.

Entre las diversas MCSM empleadas en la región tenemos:

- Sistemas de información y consulta recíprocas
- Sistemas de comunicación directa y alternas
- Normas de comportamiento y seguridad para patrullas fronterizas
- Sistemas de información sobre seguridad y control de navegación marítima y aérea
- Procedimientos conjuntos de emergencia en búsqueda y salvamento marítimo y aéreo
- Información anticipada de los movimientos de fuerzas, ejercicios o salidas de aeronaves
- Evitar medidas que se puedan interpretarse como hostiles

- Promoción y protección de inversiones, supresión de visados y protección de pesca
- Cooperación ante desastres naturales
- Visitas recíprocas a bases militares y unidades navales
- Conferencias bilaterales de inteligencia
- Reuniones de Altos Mandos de la Fuerza Armada
- Encuentros programados de las fuerzas que laboran en zonas de frontera
- Publicación de informes sobre la estrategia de Seguridad Nacional
- Publicación del Presupuesto de Defensa
- Seminarios y ámbitos conjuntos para discutir temas técnicos y estratégicos
- Participación de la prensa para observar maniobras militares
- Creación de una prensa especializada en temas de defensa
- Creación de zonas desmilitarizadas en la frontera
- Intercambio militares de cursos y otras actividades profesionales
- Invitaciones recíprocas para ceremonias, actividades sociales, deportivas y culturales
- Ejercicios combinados entre Fuerzas Armadas
- Mejoramiento de las relaciones civiles militares
- Revisión anual de acuerdos

En cuanto a la MCSM, *Publicación del Presupuesto de Defensa*, como mecanismos de transparencia, se vienen implementando en la región las publicaciones de los Presupuestos de Defensa en los portales Web de los Ministerios de Defensa e Instituciones de las Fuerzas Armadas, y a nivel bilateral, mediante ejercicios de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa, con la finalidad de transparentar estos gastos y su comparación respectiva.

En este contexto, debemos señalar que el balance regional en materia de MCSM es alentador, habiéndose superado hipótesis de guerra cruzadas de antaño, las cuales a no dudar ejercieron presión para el desarrollo de carreras armamentistas en la región, sobre todo en la década de los 70. A manera de ejemplos se presentaran los siguientes logros a nivel bilateral en la región:

Argentina y Chile : a la fecha han implementado mas de 34 MCSM que han permitido un mayor intercambio comercial e inversiones en áreas que en el pasado fueron consideradas como estratégicas, como es la electricidad y comunicaciones. Por otro lado, debe destacarse el esfuerzo pionero a nivel regional en el desarrollo del ejercicio de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa en el 2001 y que mas adelante comentaremos.

La profundización de las relaciones económicas entre estos países así como una interdependencia generada fomentó una atmósfera de confianza mutua en las cuales las Fuerzas Armadas han contribuido favorablemente. En el campo de la defensa merecen destacarse los siguientes logros:

- Suscripción del memorando de entendimiento en 1999 para la construcción de fragatas.
- Reparación y modernización de un destructor argentino en ASMAR Talcahuano en el 2000.
- Suscripción de un memorando de entendimiento para la cooperación técnica, científica y desarrollo logístico en materia de defensa.

Chile y Perú: desde 1986 han avanzado también significativamente, habiendo reforzado estos propósitos en la Declaración Conjunta Presidencial suscrita en Julio 2001, desarrollándose con mayor intensidad estrechamiento de vínculos entre sus Fuerzas Armadas mediante ejercicios combinados, intercambios profesionales, reuniones bilaterales en varias áreas de interés y recientemente la puesta en práctica del inicio del ejercicio de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa entre los dos países con la colaboración de la CEPAL y del UN Lirec.

Argentina y Brasil: son también un claro ejemplo en esta materia, al haber superado rivalidades geopolíticas e hipótesis de conflicto. Estas tensiones se redujeron drásticamente por la directa incidencia de los factores económicos.

Como antecedente se menciona el histórico acuerdo de Iguazú o Declaración Conjunta de Política Nuclear en 1985 en la cual los dos países reafirmaron su voluntad de cooperación en el desarrollo nuclear para fines pacíficos, de acuerdo al espíritu del Tratado de Tlatelolco de 1967, lo que dio origen al Programa de Integración y Cooperación económica (PICE). Sumado a esto último la Declaración de Foz de Iguazú sobre política nuclear común y el Acuerdo de Uso Exclusivamente Pacífico de la energía Nuclear, suscrito en Guadalajara en 1991, por el cual ambos países abrieron sus instalaciones nucleares a inspecciones recíprocas creando la Agencia Brasileño-Argentina de contabilidad y control de materiales nucleares (ABACC). En el plano de la cooperación de la defensa, debe destacarse la reparación de media vida de un submarino argentino en astilleros brasileños entre los años 2001 y 2002.

A estos últimos procesos en materia de mediadas de confianza mutua militar, a no dudar, debe sumarse la importancia de la firma del Tratado de Asunción, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, lo cual dio origen a la creación del MERCOSUR a nivel subregional. El éxito del MERCOSUR resultó indiscutible desde su creación debido al crecimiento geométrico que experimentaron los flujos comerciales y financieros, desde un movimiento comercial de aproximadamente 2,000 millones de dólares a mediados de la década de los 80 hasta casi 12,000 millones a fines del año 1994, es decir 6 veces más, a pesar de diversos baches coyunturales en la última década.

Ecuador y Perú, merece destacarse que a partir del Acuerdo de Paz de Brasilia y de la constitución de la Comisión Binacional Peruano-Ecuatoriana sobre MCMS, se identificaron tres aspectos fundamentales en este campo:

- Reducción gradual de efectivos, armamento y unidades en la zona de frontera, lo cual ha permitido un mayor flujo de intercambio comercial en la frontera.
- Establecimiento de zonas de confianza mutua.
- Preparativos para el Ejercicio de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa.

1.5 La Gobernabilidad en la región

La Gobernabilidad o como término de mayor amplitud al referido a la gobernabilidad democrática, fue acuñado por el Banco Mundial a fines de la década de los 80 para definir la necesidad de contar a nivel doméstico con instituciones políticas democráticas y legítimas, una administración pública eficiente, vigencia plena del estado de derecho, respeto a los derechos humanos con una regulación pública transparente, como condición *sine qua non* para alcanzar un crecimiento liderado por el libre mercado.

Sin embargo, desde mediados de la década de los 90, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) adoptó un enfoque de mayor dimensión social al anterior denominado gobernanza, donde se destaca el énfasis del Estado en la promoción del desarrollo humano y no solamente en el plano económico, proponiendo cuatro dimensiones³³:

- Gobernanza económica: un orden económico de mercado, competitivo y no discriminatorio que favorezca el crecimiento.
- Gobernanza política: instituciones políticas participativas, democráticas, legítimas, pluralistas y accesibles.
- Gobernanza administrativa: administración pública eficiente, transparente, independiente y responsable.
- Gobernanza sistémica: instituciones sociales que protegen valores culturales y religiosos, contribuyen a garantizar la libertad y seguridad, y promueven igualdad de oportunidades.

Ahora bien, las crisis de gobernabilidad o crisis de *gobernanza* en la región tienen en muchos casos una explicación relacionada principalmente a causas de naturaleza social y económica como consecuencia de las demandas sociales insatisfechas, tal como lo demuestra la evidencia surgida durante los

³³ Von Haldenwang, Christian, “Gobernanza y desarrollo en América Latina”, Revista CEPAL 85, Abril 2005.

abruptos cambios políticos en el tránsito desde una democracia inexistente hasta escenarios de consolidación democrática.

Sin embargo, persiste una percepción generalizada en la región, en muchos casos fomentada y alentada por grupos de presión, de que la sola puesta en práctica o la continuidad misma del sistema democrático *per se* garantizaría la solución integral del déficit en materia socioeconómica. Nada más alejado de la realidad.

En este sentido, la gobernanza (G) en los procesos de consolidación democrática a nivel regional, estará necesariamente relacionada a diversas variables socioeconómicas que impactaran con mayor o menor intensidad dependiendo de la presencia de estas variables a la vez. Evidentemente el escenario más delicado será aquel en que se manifiesten recurrentemente algunas variables en forma conjunta. En este abanico de variables, por simplicidad, nos referiremos a las principales, a juicio del autor; la inequidad o Desigualdad Social (DS), el impacto de la Deuda Externa (DE), el flagelo de la Pobreza (P) y el Crecimiento Económico (CE).

Desigualdad Social

Se explica en la brecha social o “gap” en la región. Según el índice Gini, que mide el grado de inequidad social, América Latina concentra el mayor nivel de desigualdad social en el mundo e inclusive en algunos países paradójicamente se observa una acentuación progresiva de la concentración del ingreso. Para muestra, el 10% de los hogares de más altos ingresos concentra el 48% de los recursos de la región.

Sin embargo, a pesar de las muestras del crecimiento económico experimentado en la región, tenemos una cada vez mayor brecha entre ricos y pobres y un escenario en el que una pequeña proporción de la sociedad sigue concentrando mayoritariamente el ingreso nacional. En síntesis la concentración del ingreso en la región es insultante.

Reducir la brecha de inequidad social es un imperativo, para lo cual se hace impostergable implementar políticas públicas redistributivas que incidan en la mejora de la capacidad de generación de ingresos de los grupos de menores recursos y la adopción de un modelo productivo más inclusivo.

Deuda Externa

Según estimaciones del Banco Mundial, para el 2004 América Latina tiene obligaciones por el servicio de la deuda externa equivalentes al 55% de la totalidad del PBI regional. Esta cifra es alarmante, por cuanto las obligaciones de pago por concepto del servicio de deuda de los países de la región obligan a destinar una cada vez mayor proporción de sus presupuestos nacionales al pago de la deuda. Sin perjuicio de la adopción de programas de condonaciones de deuda para Bolivia y algunos países de Centroamérica, en promedio, América Latina destina más del 20% de sus presupuestos fiscales anuales al cumplimiento de estas obligaciones.

El peso de la deuda externa restringe el financiamiento de otras políticas públicas como son la educación, salud, seguridad así como el financiamiento de programas de inversiones en bienes y servicios públicos esenciales, entre ellos la interconexión vial, programas de electrificación, agua y desagüe. Por tanto, renegociar la deuda en un mediano plazo o dicho en otros términos más técnicos y menos confrontacionales, *reperfilar la deuda*, constituye una demanda regional para su inmediato tratamiento a nivel unilateral o multilateral³⁴.

Pobreza Extrema

La región concentra elevados índices de pobreza y pobreza extrema sobre todo fuera de las ciudades. En América Latina ruralidad es sinónimo de pobreza. El proceso de superación de la pobreza se encuentra estancado en la región desde

³⁴ Caso emblemático en la región resulta el éxito de Argentina al haber logrado renegociar con los acreedores, en el primer trimestre del 2005, una parte de la deuda externa que estaba en *default*.

1997, incluso con un leve deterioro en el 2003. De acuerdo a estadísticas de la CEPAL el 44% de la población de América Latina se encuentra por debajo de la línea de pobreza, de los cuales el 19.7% corresponde a sectores en pobreza extrema o indigencia, como resultado del escaso crecimiento del producto per cápita, subsistiendo con menos de \$2 diarios y \$1 respectivamente³⁵.

La reducción de la pobreza constituye la primera meta de desarrollo del milenio. Empero muestra un grado de avance marginal, habiéndose retrocedido nuevamente en la senda de reducción de la pobreza extrema. En este sentido, los países de la región, según CEPAL, deberán elevar el ritmo del crecimiento económico para el periodo 2004-2015 en una tasa de crecimiento del producto per capita no menor al 2.9% y en aquellos países con mayores índices de pobreza en un 4.4%.

En materia de educación a pesar de los esfuerzos de los gobiernos nacionales, existe aun un déficit considerable. No se ha podido masificar la educación primaria a pesar de constituir esta tarea pendiente una meta del milenio para el 2010, acordada por los países de la ONU. De igual forma el déficit en materia de salud es significativo. A pesar de los esfuerzos desplegados, persisten altas tasas de morbilidad y mortalidad en especial en la población infantil. El acceso a los servicios básicos de salud no es integral.

Crecimiento económico

El llamado Consenso de Washington puso en ejecución políticas de ajuste estructural en la región a partir de la década de los 80. Este consenso privilegia un modelo económico de apertura macroeconómica, liberación del comercio exterior, desregulación de los mercados, saneamiento de las finanzas públicas domésticas, reducción de la inflación mediante un ajuste fiscal minimizando el déficit por un lado, y privilegiando el pago de servicio de

³⁵ CEPAL. Panorama Social de América Latina 2004, Documento informativo, publicado en <<http://www.cepal.org.html>>.

deuda por el otro y la reducción del aparato estatal mediante un agresivo programa de privatizaciones y concesiones.

Este modelo denominado neoliberal, transcurrido mas de 20 años de implementación se encuentra en pleno debate político y académico por cuanto, si bien es cierto ha permitido sanear las cuentas fiscales, no ha permitido por si solo sentar las bases de un crecimiento económico sostenido. El crecimiento económico de la región no ha contribuido en paliar la alta concentración del ingreso y por otro lado, el costo social y económico de las aperturas de los mercados ha sido por lo general más alto de lo necesario y sus beneficios menores a los previstos³⁶.

Actualmente América Latina en su conjunto crece a un promedio del 4.5% anual, sin embargo para poder atender progresivamente las demandas sociales insatisfechas de sus poblaciones necesitaría un crecimiento sostenido por encima de un 7% durante los próximos 15 años.

Corrupción

La corrupción afecta a los gobiernos de la región. Limita la capacidad de ingresos y la capacidad de proveer bienes y servicios a las poblaciones distorsionando la composición del gasto publico. En esto último la tendencia es a incrementar la inversión pública especialmente en proyectos improductivos privilegiando aquellos gastos de operación y mantenimiento y de esta forma reduciendo la productividad del stock de capital público.

La evidencia empírica ha demostrado que interfiere en la colocación de los recursos, la estabilización de la economía. Altos niveles de corrupción impactan sobre el crecimiento del producto y por ende afectan sensiblemente a la distribución del ingreso y al empeoramiento de la pobreza, al reducir el

³⁶ El debate del Tratado de Libre Comercio (TLC) de los países de la región con los EEUU se centra en la vinculación de economías del hemisferio con grandes asimetrías de ingresos per capita sumada a las protecciones y subsidios que otorgan los EEUU a sus productos agrícolas.

crecimiento económico la progresividad del sistema impositivo, el nivel y eficiencia del gasto social y la formación del capital humano³⁷.

Según el Barómetro de Corrupción Global, elaborado por Transparencia Económica, para América latina sobre una base de indicadores desde (1) o no corrupto, hasta (5) totalmente corrupto, ha calificado a las principales Instituciones públicas con los siguientes indicadores promedio:

-	Partidos Políticos	4.0
-	Parlamentos	3.7
-	Policías	3.6
-	Sistema Judicial	3.5
-	Aduanas	3.3
-	Sistemas de salud	3.3
-	Sistemas educativos	3.1
-	Fuerzas Armadas	2.9

Inclusive en los Gastos de Defensa, un estudio sobre esta temática empleando una base de 120 países, demostró que la corrupción se encuentra asociada en mayor o menor grado con altos Gastos de Defensa comparativamente con el PBI domestico y el gastos total del Estado³⁸.

En este sentido, los Estados deberán adoptar políticas dirigidas a combatir la corrupción a partir de una mejora en la composición de los gastos públicos mediante una redistribución del ingreso en la búsqueda de una mayor productividad. Implementar asimismo el fomento de prácticas de competencia a la luz de un marco legal adecuado que privilegie la transparencia y la

³⁷ El impacto de la corrupción en la pobreza y la inequidad es sustantivo, un empeoramiento del índice de corrupción de un país por una desviación estándar (2.52 en una escala de 0 a 10) incrementa el coeficiente de Gini en 5.4 puntos y reduce la tasa de crecimiento del ingreso de los pobres en 7.8 puntos al año. Fuente: Gupta, Sanjeev, Davoodi Hamid, Alonso-Terme Rosa. "Does Corruption affect income inequality and poverty? IMF Working Paper, International Monetary Fund, 1998.<<http://www.imf.org/external/pubs/cat.html>>.

³⁸ Gupta Sanjeev, de Mello Luis, Sharan Raju. "Corruption and Military Spending", IMF Working Paper, International Monetary Fund, Febraury 2000. <<http://www.imf.org/external/pubs/cat.html>>.

eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos acorde con el Código de Buenas Prácticas y Transparencia Fiscal³⁹.

Debe igualmente comentarse que el Índice de Percepción de Corrupción 2004, elaborado por Transparencia Internacional, señala que los países de la región ocupan a nivel mundial sobre una muestra de 146 países, a excepción de los EEUU puesto (17), Chile y Uruguay puestos (20) y (28) respectivamente, posiciones en el ranking de corrupción de nivel moderado a niveles de alta corrupción⁴⁰.

1.5.1 Gobernanza: una aproximación funcional

A partir del diagnóstico anterior, ensayaremos una modelación que permita definir una ecuación que defina a nivel funcional un nivel óptimo de Gobernanza regional que privilegie las demandas insatisfechas de la sociedad, considerando las variables antes citadas. Dando un carácter funcional, tenemos que:

$$G = f \{DS, DE, P, ME, C\}$$

Donde:

DS	=	Desigualdad o inequidad
DE	=	Deuda Externa
P	=	Pobreza
CE	=	Crecimiento económico
C	=	Corrupción

Por tanto:

$$dG/dt = dDS/dt + dDE/dt + dP/dt + dC/dt + dCE/dt$$

³⁹Código de buenas Prácticas y Transparencia Fiscal. <www.imf.org/external/np/fad/trans/code.html>

⁴⁰ El ranking 2005 señala las siguientes posiciones: Brasil (59), Colombia (61), Perú (67), Argentina (109), Ecuador (112), Venezuela (120), Bolivia (122), Paraguay (141) y Haití (151). Fuente: Transparencia Internacional 2005. <<http://www.globalcorruptionreport.org.html>>.

Es decir, una mejor Gobernanza será capaz de generar y aplicar políticas sociales que respondan al *interés común* y no a intereses de partido u organizaciones. Esta condición, a no dudar, exige una maduración de la clase política regional. Lo contrario exacerba los ánimos de las poblaciones excluidas y fomenta el cuestionamiento de la democracia como sistema de gobierno.

La Gobernanza deberá propender a reducir la Desigualdad Social, un menor peso de Deuda Externa domestica, reducciones sustantivas de los niveles de Pobreza hasta alcanzar las metas del milenio y un Crecimiento Económico, en igualdad de oportunidades, con énfasis a la atención de las demandas sociales básicas de las poblaciones a partir de una eficaz y eficiente redistribución del ingreso, mediante la elaboración de presupuestos públicos que privilegien prioritariamente la deuda social. Este punto resulta fundamental y exige que la dimensión de los Gastos de Defensa regionales se contraste con el nivel de gastos de las políticas públicas de carácter social, como es el caso de la educación y salud principalmente.

Finalmente una mayor Gobernanza no tendrá éxito sin una verdadera lucha frontal contra la corrupción a partir de un pacto social permanente, con resultados objetivos que sean percibidos por las poblaciones. Revertir los índices en materia de corrupción regional corresponde, a no dudar, uno de los principales retos de las democracias regionales.

CAPITULO SEGUNDO

EL BIEN PÚBLICO DEFENSA

2.1 Antecedentes

Los impactos de los Gastos en Defensa con cargo a los Presupuestos Nacionales por toda fuente de financiamiento, sean estos Recursos Ordinarios, Recursos Directamente Recaudados y eventualmente otras fuentes extra presupuestales como son los denominados canon o leyes especiales⁴¹, que sustentan algunos presupuestos de la defensa en la región, tienen una incidencia sustantiva en términos macroeconómicos y en especial sobre las cuentas nacionales.

Adicionalmente el tema de la asignación de recursos vía presupuestos fiscal para la Defensa Nacional es materia de debate permanente desde una óptica de costo-oportunidad cuyo significado es dejar de priorizar a nivel presupuestal del Estado otros gastos o inversiones, en especial en aquellas áreas de fuerte demandas sociales, con la asignación de recursos que sean requeridos para la materialización de la Defensa Nacional.

El Gasto de Defensa, por lo general, esta asociado como una “póliza de seguro”, mediante el cual un Estado invierte recursos fiscales de sus respectivos presupuestos nacionales a fin de proteger al país contra los riesgos y amenazas como consecuencia de la inestabilidad política y diversos grados de impredecibilidad⁴². Esta “póliza” deberá permitir un escenario de tranquilidad para cumplir con las metas y objetivos nacionales en un clima de paz, favorable para el crecimiento y desarrollo.

Los beneficios de la paz para la sociedad, además de ofrecer este clima favorable, promueve una mejor gobernabilidad a nivel Estado, tan importante en la región sobretodo en sociedades en proceso de consolidación democrática, otorgando una mejor oportunidad para atraer las inversiones domésticas como extranjeras,

⁴¹ Por ejemplo, en el caso chileno, como vimos anteriormente, la Ley 13,196 estableció originalmente un aporte del 15% de la rentabilidad de las exportaciones del cobre, considerándose un piso, que actualmente asciende a mas de USD \$250 millones.

⁴² Palomino, pg. 92.

proporcionando de esta forma las bases fundamentales sobre la cual se construyen economías de mercado más sanas tanto para el sector público como privado, esto último reflejado, por lo general, en la mejora de la clasificación del riesgo-país por parte de las banca de inversión.

Complementariamente, en su sentido más amplio, estas condiciones pacíficas y estables para el sector público, permitirían una reasignación de los gastos a nivel presupuestal liberando parte de estos a atender aquellos gastos sociales y productivos deficitarios. Y en lo que al sector privado se refiere, permitirían construir un mejor capital humano, reduciendo aquellos gastos operativos innecesarios o redundantes, entre otros, en materia de seguridad y en el manejo de riesgos.

Como vimos, en términos de Defensa Nacional, no existe país, aún los más desarrollados, que se encuentren en condiciones de adquirir una póliza total, en términos de Defensa Nacional, “contra todo riesgo”, que garantice una paz perpetua, debido principalmente a los ingentes recursos que deberían ser destinados anualmente en el Presupuesto General de la República, obviamente se tratarían de cifras exponenciales absolutamente inmanejables que no resistirían un mayor análisis.

El axioma de que en economía todos los recursos son escasos, se evidencia aún más en la materialización de producir el bien público “Defensa”, en especial debido al grado de impredecibilidad de las amenazas que recurrentemente todos los países, tarde o temprano, deban enfrentar.

A manera de ilustración, en el escenario internacional, el 11 de setiembre 2001 si bien es cierto pudo estar representado como una amenaza de corte terrorista, su grado de predictibilidad u ocurrencia era muy bajo o quizá nulo. Evidentemente, enfrentar esta nueva amenaza, comparada con el ataque sufrido en Pearl Harbour en 1941 y que desencadenó el ingreso de los EEUU a la Segunda Guerra Mundial, significó en la práctica a que los EEUU priorice su política de seguridad⁴³.

⁴³ En el caso de los EEUU las pérdidas inmediatas del 11S, estimadas por la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo, ascendieron a \$27.2 billones, equivalente al 0.25% del PBI. Fuente: Johnston Barry y Nedelescu Oana, “The Impacts of Terrorism on Financial Markets”, IMF Working Paper, Fondo Monetario Internacional, Marzo 2005.

Este nuevo escenario, a partir de un reconocimiento de sus nuevas amenazas, obligó a los EEUU a incrementar sustancialmente los gastos en materia de defensa orientados a sus Fuerzas Armadas lo cual significó la apertura de operaciones militares en Afganistán e Irak respectivamente⁴⁴.

Aún así es necesario señalar que las asignaciones presupuestales para cada ejercicio anual, en los países desarrollados y últimamente en los emergentes, son materia de un amplio debate en términos de costo-oportunidad, en los respectivos Congresos Nacionales, en especial durante los períodos de pre formulación presupuestal y en los debates anuales de las respectivas Leyes de Presupuestos. Como sabemos esta necesaria preparación que requieren las Fuerza Armadas ante amenazas que eventualmente incidan sobre los países, en especial ante escenarios impredecibles, hacen necesarias o por lo menos permiten las recurrentes comparaciones en términos de gasto no productivo⁴⁵, como comúnmente se califica a los Gastos de Defensa comparativamente con aquellos gastos e inversiones de carácter social.

Así en el escenario planteado, ante coyunturas en las cuales los Estados cuentan con presupuestos fiscales deficitarios, que por lo general es la norma, con una fuerte presión social en la necesidad de incrementar el gasto público no financiero, como consecuencia de la priorización de demandas sociales insatisfechas, aquellos gastos derivados de la Defensa Nacional seguidos por los de la Seguridad Interna reciben una categoría o prioridad de gasto, por lo menos no prioritario, en razón de la esencia propia del concepto de “gastos no productivos”.

Como es de esperarse, el Estado deberá ser un Estado promotor, cuyos esfuerzos se concentren principalmente en brindar salud, educación y seguridad

⁴⁴ Diversas fuentes estiman que los Gastos de Defensa de los EEUU se incrementaron, en términos reales, en mas del 23% a partir del 11 S, sin incluir la mega cifra del costo de las guerras en Afganistán e Irak que bordea, a inicios del 2005, los 250 billones (\$ 250 mil millones de dólares!). A este ritmo el presupuesto de Defensa de los EEUU se acercará rápidamente a un trillón de dólares.

⁴⁵ Es muy familiar escuchar con cierta frecuencia, ante escenarios de recurrentes problemas fiscales, sugerir, por parte de los sectores mas representativos de la política regional, la reducción de gastos no productivos, empezando por los presupuestos asignados a la Defensa Nacional, tomando como base las formulas impuestas por el Consenso de Washington, traducido en las Cartas de Intenciones del Fondo Monetario Internacional, “disciplina fiscal a costa de reducciones progresivas del gasto estatal”.

integral a sus ciudadanos. Esto último representa la condición de permanencia de políticas integrales que atiendan estas necesidades básicas de las poblaciones. Desde nuestra perspectiva y con el convencimiento que esto último será materia de debate y que generará opiniones en contra, no es correcto desagregar y calificar aquellos gastos derivados de la Defensa Nacional así como de la Seguridad Interna como gastos de características no productivas, debiendo ser considerados contrariamente, a pesar de su limitado nivel de percepción por parte de la sociedad, como inversión de carácter social⁴⁶.

En este orden de ideas, debemos señalar que la Defensa Nacional, como actividad económica emplea recursos humanos, el capital bélico así como tecnología incorporada en los equipos militares que son proporcionados por las Instituciones Armadas. En términos comparativos con una empresa del sector privado, se emplea insumos o factores de producción que generan un producto final, que en nuestro caso define el bien público Defensa. En esto último debe precisarse que el mercado, entendido como un escenario de términos de intercambio entre ofertantes y demandantes, no define este “bien público” y que este bien público es definido *ex ante* por cada país de acuerdo a sus propias expectativas en materia de defensa.

En este contexto, debemos dejar claramente explicitado que sí el mercado no define este bien, es el Estado el ente responsable el que deberá asignar los recursos económicos vía presupuesto fiscal para la consecución de este bien público, como bien lo señalan la mayoría de Constituciones Políticas en la región. En su sentido más amplio, en términos económicos, la Defensa Nacional está constituida por variables exógenas y endógenas que conforman las funciones de “Demanda” y “Oferta” por el “bien público” Defensa.

2.2 El bien público Defensa

⁴⁶ Los Gastos de la Defensa Nacional, así como aquellos destinados a la seguridad interna, deben ser vistos desde una óptica de inversión social de carácter no productivo. Sabemos que el reto de internalizar esto último no es nada fácil pero es imprescindible difundir este concepto en la región.

Definimos a un Bien o Servicio Público como aquel que se encuentra a disposición de la sociedad y que su uso no es exclusivo. A diferencia de los Bienes y Servicios que son producidos y puestos a la venta, dentro de una economía de libre mercado, los Bienes Públicos son de propiedad del Estado, y por lo tanto deben ser administrados por éste⁴⁷.

La Defensa Nacional es un “Bien o Servicio Público” o colectivo al igual que la educación o la salud, traducido en términos económicos, es la resultante de la interacción de las funciones clásicas de la Demanda y Oferta para la determinación de una cantidad de equilibrio ideal por este bien. En este caso debemos empezar nuestro análisis aceptando que el costo marginal que un usuario adicional del mismo le impone a la sociedad es, efectivamente, igual a cero.

La Defensa Nacional en términos económicos es un bien público e intangible, es decir un servicio de seguridad externa para el resguardo de la soberanía nacional, e implícitamente referido al orden interno, en términos de regímenes de excepción. Desde una percepción eminentemente social, entendemos a un “bien público” a aquel cuyo consumo por parte de un agente económico no disminuye, real o potencialmente la cantidad disponible para otro

Este bien público naturalmente estará sujeto a una ponderación costo-beneficio, que la sociedad en su conjunto anhela para su desarrollo, bajo unas condiciones mínimas de seguridad. Por tanto, la Defensa Nacional corresponde a una función eminentemente de carácter social, como es el caso de la salud pública, educación y seguridad ciudadana, que el Estado debe suministrar y financiar dentro de un esquema estrictamente monopólico⁴⁸ a efectos de garantizar a la sociedad de una paz sostenible como condición *sine qua non* que sienta las bases de su propio desarrollo.

Definida la Defensa Nacional como un Bien Público, y como una de las funciones primordiales del Estado cuya esencia no puede ser externalizada, tiene un

⁴⁷Marco Plaza Vidaurre. “Análisis económico de orientado a la Defensa Nacional”, Noviembre 1998, pag. 16.

principal objetivo que es la de brindar capacidad de disuasión ante las amenazas a su seguridad, en este sentido, a diferencia de la actividad privada, la Defensa Nacional no puede ser definida por el mercado, mediante el concurso de transacciones entre consumidores y productores individuales, bajo un esquema de competencia perfecta.

Es imposible pensar en un estado de derecho, que el Bien Público Defensa Nacional sea proporcionado por un ejército privado o terciarizado con el concurso de mercenarios así como pensar en un eventual tratamiento concesional ni en imaginarios escenarios privatizadores para este Bien Público.

Ahora, desde la óptica costo-beneficio, la categorización de los Gastos de Defensa para la producción de un Bien Público, nos permitiría comprender e internalizar a estos gastos como “Inversión en Defensa”, es decir una inversión intangible e inmensurable que coadyuve al esfuerzo nacional, entre otros, a la creación de condiciones mínimas de seguridad para atraer y obtener mayores inversiones e incrementar las tasas de crecimiento, lo cual corresponde en sí a su mayor valor agregado.

Citando a Marco Antonio Fuertes⁴⁹, nos presenta la definición de Ignacio Cosido Gutiérrez: *“La Defensa.....se viene considerando como un bien público puro o polar, en el sentido de que se sitúa en el polo opuesto de un bien privado. Un bien puro o polar presenta por tanto características perfectas de no rivalidad, no divisibilidad y no exclusividad”*.

En el mismo ensayo Fuertes presenta la definición de Clauss Offe quien toma como ejemplo la Defensa Nacional para explicar la naturaleza de los Bienes Públicos: *“Ejemplo de manual para un bien público. Incluso aquí la inclusividad no es algo inherente a un aparato defensivo, sino a la perspectiva bajo la cual es concebido por los agentes de la sociedad. Lo público en ella depende por completo de la confianza de la sociedad en la naturaleza no explotadora y no redistributiva del bien y sus funciones. A fin de que un bien sea un bien público ha de haber una colectividad*

⁴⁸ En el entendido que el Estado es el único proveedor de este “bien” en materia de seguridad.

cuyos miembros se refieren a sí mismos como un nosotros. Faltando semejante colectividad que en el caso de la defensa se conceptualiza normalmente como una nación o bloque de naciones, no habrá un referente para el cual el bien es un bien público”.

Estas definiciones otorgan adicionalmente, saltando la valla de la definición exclusivamente económica, un carácter social al Bien Público Defensa, cuyos beneficios se conceptualizan de manera “colectiva” más que una mera percepción individual. Esto último teniendo en cuenta el carácter de derecho social de este bien.

Para permitirme aclarar este concepto, si una cantidad de 100,000 inmigrantes llegara a un país de la región, para un nivel de presupuesto de la Defensa Nacional ya dado, aprobado mediante la Ley anual de Presupuesto, el costo de suministrar el bien público Defensa Nacional para el país como un todo, incluyendo a estos inmigrantes, no sufrirá ninguna modificación. En concreto, el usufructo de este bien público beneficia a toda la población de un país, sin restricción o distinción alguna.

Del ejemplo anterior, se evidencia que la externalidad de un bien público, como la Defensa Nacional, surge en el momento en que los costos sociales marginales provenientes de compartir una unidad adicional de consumo de dicho bien son iguales a cero y sin embargo se cobra un precio mayor que cero. Bajo esta situación, se estaría afectando el criterio o teoría de maximización del bienestar según la cual los beneficios marginales sociales deben ser iguales a los costos marginales sociales.

Otra manera de considerar este aspecto es observando un sistema de competencia perfecta donde existe una igualdad entre la tasa marginal de transformación del bien “x” en el bien “y”, por un lado, y las tasas marginales de transformación del bien “x” en el bien “y” entre digamos los consumidores (A) y (B), por el otro. Por lo tanto, en un escenario de análisis de bienes públicos, como es el caso de la Defensa Nacional, el consumo del Bien Público Defensa Nacional que realice la persona (A) no restringe para nada el consumo que pueda realizar la persona

⁴⁹ Fuertes Chávez, Marco Antonio, “Pensamiento Único Económico y Bien Público Defensa”, IDEPE, Lima, 2004. <<http://www.idepe.org/html>>.

(B). De esta forma, la tasa marginal de transformación debería ser igual a la suma de las dos tasas marginales de sustitución.

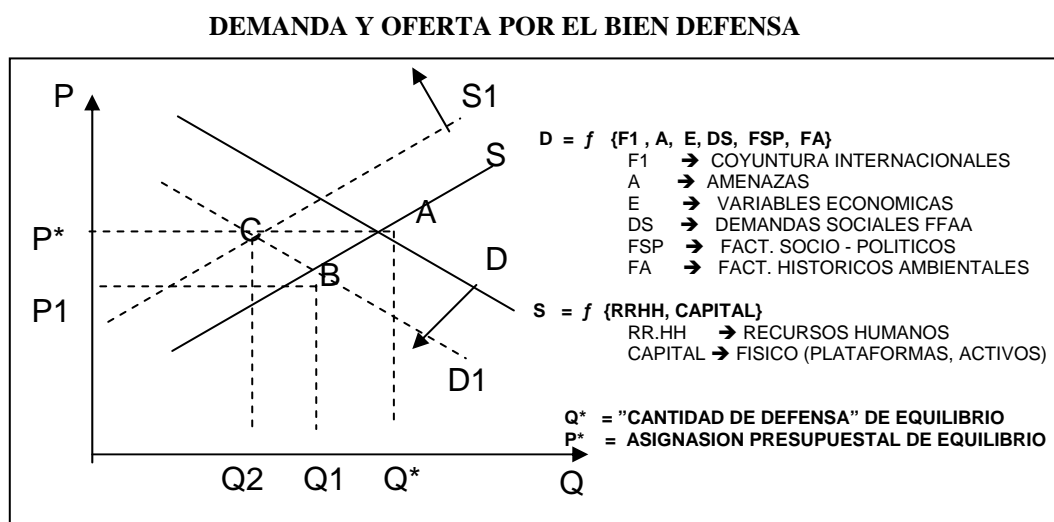
Es necesario precisar que con los bienes públicos sucede que los costos de transacción por lo general son tan altos que se torna difícil controlar la intensidad de las demandas del consumidor y cobrar por ellas. Nos vemos por cierto ante un escenario al que se conoce como el problema de aquella persona que recibe un beneficio sin pagar por él o comúnmente llamado *free-rider*.

Sin embargo surge la paradoja para el hipotético caso respecto al bien Defensa Nacional. Si a todos los individuos de una sociedad se les solicitara contribuir de una manera voluntaria, probablemente terminaríamos destinando cantidades marginales o infinitesimales menores de recursos a los requeridos por la Defensa Nacional, sin lugar a dudas por debajo del punto de equilibrio de esta. Lo que sucedería en este escenario es que cada individuo racional piensa que su contribución, por mas significativa que sea, constituye una parte insignificante de la cantidad necesaria para garantizar la Defensa Nacional, y que por consiguiente, no hará ninguna diferencia el que no realice ninguna contribución o que su contribución sea muy pequeña. En buena cuenta, desde esta lógica, no habría por que aportar recursos para la obtención del bien Defensa Nacional⁵⁰.

Por otro lado, debemos tener presente que la Defensa Nacional al ser un bien público cuyo tratamiento deviene en un “Bien Económico”, utiliza recursos productivos no considerados dentro del consumo y la inversión de otras actividades del País. En concreto, la Defensa Nacional es un bien público que puede ser “consumido” de manera simultánea por todos los individuos o agentes económicos localizados en un espacio geográfico, es decir en un país cualquiera, sin que por esto se disminuya el consumo de dicho bien por cualquier otra persona ubicada en el mismo espacio geográfico o país.

⁵⁰ Dentro de la llamada “nueva arquitectura de seguridad hemisférica”, la percepción de algunos grupos de la sociedad, radicales o maximalistas por cierto, es que al estar eventualmente cerradas las fronteras y que no existiría amenazas externas a la seguridad debido a un vigoroso “marco de seguridad internacional”, cuestionan ¿Para qué tener Fuerzas Armadas? ¿Por qué no propugnar una política unilateral o regional de minimizar o en otro extremo prescindir de Fuerzas Armadas así como minimizar los cuerpos de seguridad nacional similar al modelo de seguridad empleado por Costa Rica?

Resulta relevante identificar, volviendo a una perspectiva estrictamente económica, que es lo que se entiende por Defensa y sobretodo, que variables conforman las funciones correspondientes; variables interactuantes las cuales, dentro de un modelo por demanda y oferta por el bien Defensa, permitirán determinar la “cantidad” (Q^*) de equilibrio por este bien que requiera la sociedad de cada país, cantidad que estará definida por un nivel de asignación presupuestal por parte del Tesoro Público (P^*), mediante una asignación presupuestal fiscal anual, vía Ley de Presupuesto, Ley de Endeudamiento Externo y otros recursos extra pliego, que permitan finalmente obtener, por lo menos en teoría, un nivel óptimo de defensa.



Fuente: "Economía de la Defensa Nacional: Una aproximación al caso peruano". Elaboración Propia

Del modelo simplificado de la figura anterior, se observa una situación ideal de equilibrio respecto a la interacción de las funciones Demanda y Oferta por el bien Defensa Nacional para un País dado, en el cual la sociedad accede a una situación óptima o de equilibrio en términos de requerimientos de defensa (P^*) y (Q^*), es decir una cantidad del bien defensa, surgida del consenso social, que permita asignaciones presupuestales equilibradas⁵¹.

⁵¹ La llamada condición de equilibrio de Nash que posteriormente desarrollaremos.

A manera de ejercicio se presenta desplazamientos de estas curvas de oferta y demanda por el bien Defensa. En el caso específico de la Oferta del “Bien” Defensa (S), para cualquier País de la región, principalmente estará representada por los recursos humanos con que cuentan las Fuerzas Armadas y en especial los bienes de capital ligados directamente a la Defensa Nacional, en este caso se trata de la cantidad y calidad de las plataformas o activos de valor militar como son, entre otras, las aeronaves, buques, tanques, es decir los bienes de capital que definen la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas.

Respecto a los Recursos Humanos con que cuentan las Instituciones Armadas, se trata de la más importante variable de la función oferta de la Defensa Nacional. Esta variable, no sólo se expresa cuantitativamente sino que deberá medir la calidad del recurso representada en el grado de preparación y profesionalismo técnico en las operaciones militares y en especial el contar con recursos humanos altamente motivados e identificados en todos los niveles jerárquicos de las Fuerzas Armadas⁵². Para conseguir una mayor productividad del personal de las Fuerzas Armadas, resulta de vital importancia destinar asignaciones presupuestales que sustenten esto último.

Por otro lado, la visión de contar con personal de tropa profesional, indudablemente requerirá implementar programas de capacitación de la tropa del Servicio Militar, sustentados en asignaciones presupuestales.

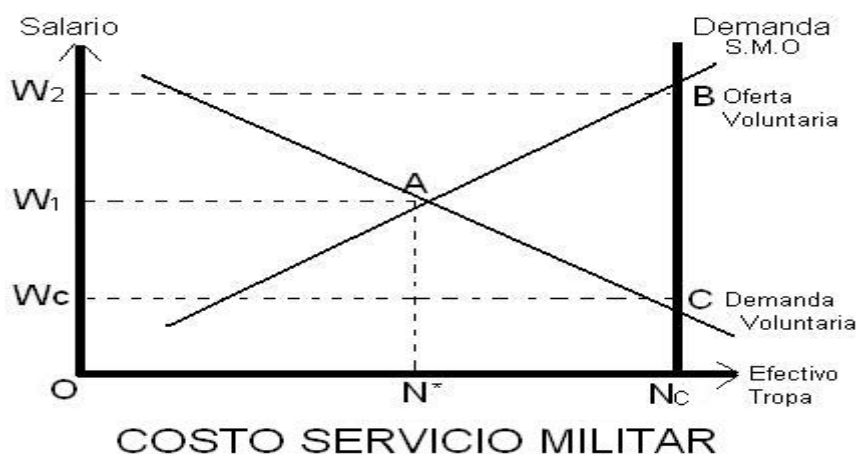
Las características de obligatoriedad o no del Servicio Militar es una decisión soberana del Estado. Algunos países de la región adoptan Sistemas Obligatorios, Voluntarios o una mezcla de ambos. Sin embargo, sin perjuicio del amplio debate en materia social y de derechos humanos sobre estos sistemas de servicio militar, la transición de un Servicio Militar Obligatorio a uno Voluntario y viceversa, representara un costo económico, en términos de salarios y beneficios, sin perjuicio de los gastos de instrucción y entrenamiento, que deberá tenerse en consideración en la

⁵² Comprende al personal de oficiales, sub-oficiales, tropa del servicio militar voluntario, y empleados civiles, entre ellos los profesionales de la salud y profesores que laboran en las Instituciones Armadas.

elaboración de los Presupuestos de Defensa durante el tiempo de su implementación⁵³.

La visión de contar con un “Ejército Profesional” es compartida por la mayoría de las Fuerzas Armadas de la región. Sin embargo, esta visión deberá ser extraída del consenso político y la participación de la sociedad. El siguiente cuadro nos permitirá observar el costo que representa la adopción de un sistema u otro.

Nuestro análisis parte del supuesto que la necesidad de efectivos de tropa para una Fuerza Armada, bajo el modelo de un Servicio Militar Obligatorio (SMO), se comporta como una demanda inelástica.



Elaboración Propia

El costo presupuestal del SMO, considerando una demanda inelástica para un nivel de tropa (N_c), con un nivel de salario o retribución económica (W_c), estará definido por el área ($O W_c X O N_c$). Nótese sin embargo que el bajo nivel de salario (W_c) se encuentra por debajo del salario de equilibrio (W_1), que es definido *ex ante*

⁵³ Los costos económicos de esta transición, por lo general, estuvieron ausentes del debate político o fueron tocados marginalmente, en especial en países que iniciaron procesos de reforma militar en los 90 e inicios de esta década. El tránsito desde un Servicio Obligatorio a uno Voluntario ha conllevado en varios países de la región a una disminución progresiva del personal de tropa. La disminución del personal de tropa en un servicio voluntario no solo es patrimonio de la región. Los EEUU y algunos países de la OTAN, en especial España, a duras penas a pesar de los incentivos ofrecidos, cubren las plazas proyectadas e inclusive permiten el ingreso de extranjeros con cargo a incentivos mayores relacionados a la regularización de su ciudadanía.

por lo general adoptado sin ninguna racionalidad económica debido a la certeza que las cuotas determinadas por las Fuerzas Armadas serán cubiertas en su totalidad. En este sistema el efectivo de tropa (N_c) requerido estará garantizado por los mecanismos de reclutamiento obligatorio y forzoso incluso mediante levas para cubrir la totalidad de las plazas necesarias. Este sistema recibe un sin número de críticas, en especial en materia de Derechos Humanos.

En una situación de equilibrio, considerando una oferta y demanda por servicio militar voluntario (SMV), el número de efectivos de tropa correspondería a N^* para un salario o retribución económica (W_1). Esto en teoría, a partir de una situación ideal en que exista una demanda potencial con salarios justos y otros incentivos, no solamente en materia de la retribución económica, que seduzca a la juventud y finalmente cubra la totalidad de las plazas que necesiten las Fuerzas Armadas.

El costo presupuestal adicional que representa la implementación de un SMV corresponderá al producto ($W_2 W_c \times O N_c$), sumado al producto ($O W_c \times O N_c$) que representa el costo del SMO. Por lo tanto, el costo presupuestal de Servicio Militar Voluntario (SMV), para mantener un nivel de tropa N_c , siempre será mayor que el correspondiente al del Servicio Militar Obligatorio (SMO), cumpliéndose la siguiente ecuación.

$$C(\text{SMV}) > C(\text{SMO})$$

Dando carácter funcional, para una mayor comprensión, tendremos:

$$dW_2/dt + dN_c/dt > dW_c/dt + dN_c/dt$$

Por lo tanto, un Servicio Militar Voluntario debe concretarse en el tiempo con adecuados mecanismos de motivación y seducción para la juventud en edad de prestar servicio militar, en términos de capacitación, de incorporación de un valor agregado laboral en materia de formación militar así como el percibo de un ingreso mensual

que cubra al menos sus necesidades básicas. Evidentemente, todo esto dentro del marco irrestricto a los Derechos Humanos.

El tránsito, desde un mecanismo forzoso a uno voluntario, en aquellos países de la región que han implementado esto último, disminuyó los cuadros numéricos de la tropa requeridos para dotar de efectivos a las distintas reparticiones de las Fuerzas Armadas. Esta visión de contar con unas Fuerzas Armadas dotadas con personal de tropa profesional para la mayoría de los países de la región, considerando las restricciones económicas, no deja de ser en la realidad una buena intención, de persistir restricciones presupuestales.

Finalmente, la función Oferta de la Defensa Nacional, además de los recursos humanos de las Fuerzas Armadas, considera la calidad de las plataformas y activos militares, es decir el grado de disponibilidad operativa de estas, las cuales naturalmente se encuentran sujetas a una vida útil calendario y a programas de mantenimiento periódicos de distintos grado de escalón, los que inevitablemente demandarán recursos presupuestales en los respectivos presupuestos anuales.

Por tanto, la función Oferta de la Defensa, en relación al ingreso nacional, estará representada por la siguiente ecuación funcional:

$$Y = f(L, K, T)$$

Donde:

Y	=	Ingreso nacional
L	=	Recursos humanos FFAA
K	=	Capital bélico agregado
T	=	Tecnología incorporada

Expresado en tasas de cambio tendremos que:

$$dY/dt = dL/dt + dK/dt + dT/dt$$

2.3 La demanda de la Defensa

La determinación de la función demanda resulta controversial, en razón que estará directamente relacionada, entre otras, al grado de amenazas de cada País y de las percepciones de éste referidas a la seguridad nacional, amenazas externas e internas, en especial en el mediano y largo plazo por tanto sujeta a la incertidumbre, coyuntura internacional, muchas veces dinámicas e impredecibles, factores históricos y culturales.

Para un análisis inicial sobre la demanda por defensa partimos, por simplicidad, del supuesto de una sociedad con una economía que produce dos (2) bienes privados, denominados y_1 y y_2 respectivamente. Por tanto la curva de utilidad para un agente económico cualquiera estará dada por:

$$U(i) = U(y_1, y_2)$$

Estas preferencias de un agente económico o consumidor estarán sujetas a una recta presupuestal o de ingreso:

$$I(i) = p(1)y(1) + p(2)y(2),$$

Donde I representa el ingreso del consumidor “ i ” y $p(j)$ el precio unitario de los bienes privados $y(j)$, para $j = 1, 2$. Por tanto, la función demanda para un bien privado cualquiera $y(j)$, en términos de precios e ingreso, puede expresarse en la siguiente relación funcional:

$$Y(j) = Y_j(p_1, p_2, I) \\ j=1,2$$

Partiendo del escenario anterior, consideraremos en la canasta del consumidor la incorporación adicional de bienes públicos. Debemos partir que la provisión de estos bienes puede ser de naturaleza pública o privada, en este último caso, en

escenarios de privatizaciones y/o concesiones⁵⁴. Por tanto en las preferencias del consumidor se establecerá un nivel óptimo de preferencias por bienes públicos y privados reflejándose en la siguiente curva de utilidad:

$$U(i) = U(y, q + Q)$$

Donde:

$$Q = \sum q(j), \text{ es decir la agregación de otras demandas por bienes públicos.}$$

Sujeta a una recta presupuestal para un agente económico o consumidor (i) que combina preferencias de bienes públicos (y) y privados (q):

$$I(i) = p(y)Y(i) + p(q)Q(i),$$

Donde p(y) y p(q) representan los precios unitarios por los bienes privados y públicos, (Y) y (Q) respectivamente, por tanto la demanda por estos bienes estarán representadas por las siguientes funciones:

$$Y(i) = Y(P_y, P_q, I, Q)$$

$$Q(i) = Q(P_y, P_q, I, Q)$$

La diferencia principal entre estas dos funciones de demanda respecto a los bienes privados radica en las restricciones de cantidades a elegir por el consumidor dentro de un esquema *freedom of choice*. Debemos resaltar que Q en esencia puede representar en esta expresión simple distintos niveles de agregación por bienes públicos.

⁵⁴ Esto sólo en teoría. Debemos tener presente que la provisión del Bien Público Defensa es exclusividad y monopolio del Estado, por tanto no es admisible escenarios de privatizaciones para producir este Bien. En el pasado algunos países terciarizaban la Defensa, como fuera el caso de la Legión Extranjera en el siglo pasado.

Como sabemos la demanda por bienes públicos, mayoritariamente se financia vía cargas impositivas de acuerdo a la política tributaria de cada país. El modelo mas empleado para visualizar esta relación es el llamado *modelo de decisiones colectivas*⁵⁵, en el cual el nivel de gastos por bienes públicos estará en función del llamado *referéndum* de la sociedad que en esencia representa una decisión mayoritaria de grupo, por tanto la nueva función de utilidad será:

$$U(i) = U(y, q + Q)$$

Sujeta a la recta presupuestal:

$$I(i) = p(y)Y(i) + ap(q)Q(i)$$

Donde la variable (a) representa la contribución per cápita por tributación para el financiamiento del bien publico (q) y (Q) señala la contribución del nivel de defensa agregada de los aliados o comúnmente llamado "*spillins*". Entonces la nueva función de la demanda de estos bienes será:

$$y(i) = y(p(y), ap(q), Q, I)$$

$$q(i) = q(p(y), ap(q), Q, I)$$

Estas funciones de demanda dependen de los niveles de precios de los bienes, impuestos, spillins y las decisiones colectivas de los consumidores. Siendo la Defensa un bien publico, la función de la demanda se comporta igual que las otras demandas por bienes públicos. El nivel agregado de la Defensa de de los aliados, en caso de las alianzas militares, constituyen una variable adicional de la demanda doméstica por defensa. Sin embargo, la principal diferencia entre un bien publico cualquiera y la demanda por defensa radica principalmente en la función seguridad incorporada a la defensa.

$$S = S(q, Q, T)$$

Donde (T) representa el Gasto de Defensa de la amenaza militar.

⁵⁵ La teoría de decisiones colectivas, desde una perspectiva presupuestal, se desarrolla mas adelante.

2.3.1 La teoría de las alianzas

La Teoría Económica de las Alianzas resulta importante en nuestra investigación en razón que esta tiene implicación directa en la determinación de los niveles de participación de los agentes económicos integrantes de la alianza. Permite igualmente determinar las ecuaciones de la demanda que pueden ser desarrolladas en pruebas empíricas así como pueden ser aplicadas en el estudio de organizaciones de carácter supranacional.

En este sentido, la teoría económica de las alianzas puede ser perfectamente aplicada en las alianzas militares. En este caso, por simplicidad, cada uno de los países miembros de la alianza deberá determinar el nivel óptimo de gasto entre los bienes públicos no de defensa (y) y del bien público defensa (Q) a partir de un Ingreso Nacional (I) y la suma agregada de los Gastos de Defensa de la amenaza (T), que pueden ser un solo país u otra alianza de países. Por tanto, la curva de utilidad para un país “ i ” de una alianza, en términos abstractos, será⁵⁶:

$$U(i) = U(i)(y, Q, T)$$

El sufijo “ i ” se refiere a un país cualquiera de la alianza, (q) representa la contribución a la defensa colectiva del país “ i ” y (Q) la suma agregada de todos los Gastos de Defensa de la alianza. Estos gastos, que representan una agregación de la oferta pública por defensa implican, al menos en teoría, una perfecta sustitución del bien público colectivo defensa entre los aliados. Por tanto Q estará representada por la siguiente sumatoria:

$$Q = \sum_{i=1}^n q(i)$$

Donde $Q =$ sumatoria agregada de Gastos de Defensa de la alianza militar

⁵⁶ Existe abundante investigación sobre el impacto económico de las alianzas militares. Estas se concentran básicamente en la OTAN. Merecen destacarse, entre otros, los estudios de Murdoch y Sandler (1984,1985), Olson y Zeckhauser (1966), Oneal (1990-1992) y Palmer (1990).

Sin embargo el nivel de gasto por bienes públicos estará sujeto a una recta presupuestaria. Esta recta para un país “i” de la alianza militar estará dada por:

$$I(i) = y(i) + pq(i)$$

Donde el precio unitario del bien y (i) es igual a 1 y el precio unitario de q (i) es igual a (p). Para cada aliado, la condición de equilibrio de Nash estará dada en la maximización de la utilidad, sujeta a la recta presupuestal y del nivel de respuesta por defensa de los otros aliados. El nivel agregado de Defensa de los países de la alianza, conocido como “spillin”, exceptuando el país “i” de la alianza, será:

$$Q = \sum_{j \neq i} q(j)$$

Por tanto, la ecuación de equilibrio de Nash para un país “i” de la alianza que busca la maximización de su utilidad agregada en defensa a partir de que cada aliado asume que su contribución a la alianza será la más eficaz y eficiente estará dada por⁵⁷:

$$\max \{ U_i(y_i, q_i, Q, T) \approx I(i) = y(i) + pq(i) \}$$

y (i), q(i)

donde la curva de utilidad U(i) de la defensa para un país “i” de la alianza deberá estar en equilibrio con respecto a su propio Ingreso Nacional I(i), ingreso que implica necesariamente una prioridad y equilibrio en la aplicación del gasto público doméstico para los bienes públicos no de defensa (y) y el bien público defensa (q).

2.3.2 El Gasto de Defensa

Los Gastos de Defensa, como consecuencia de una demanda surgida a partir de un nivel de amenazas coherentes, no podrán ir más allá de un cierto límite que por lo general se relaciona al PBI doméstico. De sobrepasarse estos límites se afectarían las capacidades de desarrollo del país. Por tanto, la ecuación del Gasto de Defensa, en

su expresión mas simple, tomando como base la ecuación de Nash para países desarrollados e integrantes de alianzas militares como la OTAN, estará representada funcionalmente por la siguiente ecuación⁵⁸:

$$\mathbf{GD} = \mathbf{GD f (PBI, GD (a), GD1, Px)}$$

Donde: GD = Gasto de Defensa
PBI = Producto Bruto Interno
GD(a) = Sumatoria Gastos de Defensa de la alianza militar
GD1 = Gasto de Defensa de la amenaza
Px = Precios relativos de la defensa respecto a otros bienes

Sandler y Hartley en estudios realizados para Países desarrollados encontraron una serie de correlaciones positivas entre el nivel de GD(a) y el GD doméstico. Esto en razón que las alianzas militares permiten establecer *economías de escala* en materia de gastos de defensa al diversificar planificadamente la oferta de Defensa regional. Esto se observa empíricamente para la alianza militar de la OTAN en Europa, por citar unos ejemplos, una Alemania intensiva en Ejército de tierra, Reino Unido en la Armada y Francia en aeronaves de combate.

La evidencia empírica respecto a investigaciones desarrolladas sobre Gastos de Defensa en la OTAN señalan que los países aliados responden positivamente a los gastos de defensa globales de la alianza y negativamente al nivel de amenazas, dicho en otras palabras los beneficios económicos de las alianzas militares se asocian a un mayor grado de libertad presupuestal doméstica para atender otras Inversiones o demandas sociales⁵⁹.

Para la región, excepto los EEUU, al no disponerse a nivel hemisférico de alianzas militares formales, en su expresión más simple, la relación funcional del Gasto de Defensa estará definida por:

⁵⁷ Todd Sandler and Keith Hartley. pg. 43.

⁵⁸ Todd Sandler and Keith Hartley, pg. 60.

⁵⁹ Todd Sandler and Keith Hartley, pg. 47-50.

$$\mathbf{GD} = \mathbf{GD f (PBI, GD1, Px)}$$

Donde: GD = Gasto de Defensa
PBI = Producto Bruto Interno
GD1 = Gasto de Defensa de la amenaza
Px = Precios relativos de la defensa respecto a otros bienes

De la relación funcional anterior se desprende que el PBI doméstico constituye un determinante crucial en el nivel de Gastos de Defensa al igual que el nivel de Gastos de Defensa vecinal. Al aumentar el PBI los países tienen mayores recursos para protegerse y proveer protección a sus inversiones, tanto en capital físico como financiero. Evidentemente, al incrementarse el nivel de Gastos de Defensa vecinal respecto al PBI, en términos reales, necesariamente repercutirá en presiones internas para incrementar el nivel de Gasto doméstico.

En este sentido, la composición de las variables interactuantes del GD corresponde exclusivamente a la percepción específica de cada País en materia de seguridad externa y en lo referente a la seguridad interna. Estas amenazas, por lo general corresponden a amenazas convencionales, aquellas vinculadas a los conflictos clásicos entre Estados que, como en el pasado, requieren el empleo de medios o vectores de guerra convencionales, las Fuerzas Armadas de Estados beligerantes. Estados que se encuentran legítimamente constituidos.

Es indudable que el *peso histórico* tiene una gran incidencia en el gasto de defensa. Los factores esenciales de la apreciación político estratégica de un país tienen por lo general una gran permanencia en el tiempo. Esto último origina que en muchos países de la región la asignación presupuestal para la Defensa Nacional proyectada en el año siguiente deba ser igual o mayor en términos reales al año precedente, por lo general ajustado por inflación y/o dentro de la proporcionalidad que *históricamente* le ocupa a la defensa en el Presupuesto Nacional.

En términos funcionales la nueva función Gastos de Defensa será:

$$\mathbf{GD} = \mathbf{GD} f \{ \mathbf{GD}(t-1), \mathbf{PBI}(t), \mathbf{GD1}(t), \mathbf{Px}(t) \}$$

Donde: $\mathbf{GD}(t-1)$ = Gasto de Defensa año anterior
 $\mathbf{PBI}(t)$ = Producto Bruto Interno
 $\mathbf{GD1}(t)$ = Gasto de Defensa vecinal
 $\mathbf{Px}(t)$ = Precios relativos de la defensa respecto a otros bienes

Ahora bien, saltando la valla de las funciones determinantes del Gasto, según Francisco Rojas Aravena⁶⁰ en los condicionantes del Gasto de Defensa, recogiendo la clasificación de Villar, existen la agregación de otras variables que inciden en la demanda del gasto serían:

- Nivel de desarrollo económico del país.
- Características étnicas de la población
- Nivel de nacionalismo de los ciudadanos
- Localización geográfica, situación sociopolítica
- Situación geopolítica vecinal, regional y mundial
- Creencias religiosas
- Hipótesis de Conflicto

Como una mayor agregación de variables, Bustamante⁶¹ señala cuatro grandes variables que se integran en la función del gasto:

- Económico-políticas
- Estratégicas
- Económico-estructurales
- Políticas internas

Comentario especial merece el mencionar aquellas amenazas no convencionales para los países de la región reconocidas por la Comunidad Internacional, tipificadas como “nuevas amenazas” en el plano de la seguridad

⁶⁰ Rojas Aravena (comp.), “Gasto Militar en América Latina: Procesos de decisiones y actores claves”, Editor CINDE-FLACSO, Santiago, 2004.

⁶¹ Pattillo, Bustamante, Navarro, “Consideraciones comparativas sobre las determinantes del gasto militar”. En ¿Cual debe ser el gasto militar en Chile en los 90? Ed. ATENA y Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago, 1991.

interna, en especial los del área andina, y las acciones en que varios Estados se encuentran comprometidos, como son:

- Lucha contra el tráfico ilícito de drogas (TID), como parte de los programas de interdicción aérea, marítima y fluvial, mediante el empleo de plataformas de la Fuerza Aérea y de las Armadas.
- Lucha contra el terrorismo, que implican acciones de carácter militar que en la actualidad requiere la participación activa de las Fuerzas Armadas, especialmente contra las FARC en Colombia y contra los remanentes de Sendero Luminoso las cuencas de los valles de los ríos Ene y Apurímac en el Perú.
- Operaciones de contención a la inmigración de fuerzas de las FARC que implican operaciones conjuntas de vigilancia y de despliegue de efectivos en la frontera entre Colombia y Perú, Ecuador-Colombia y recientemente Venezuela-Colombia.

Estas amenazas de acuerdo a la “nueva arquitectura de seguridad hemisférica” son transnacionales y afectan directa o indirectamente a todos los países del hemisferio. Indudablemente el terrorismo, narcotráfico y crimen organizado son pues amenazas integrales que afectan sensiblemente la democracia y el desarrollo de los pueblos.

Sin embargo, en el escenario de esta nueva arquitectura de seguridad hemisférica, surge una nueva amenaza, que la denominaré “*Gasto de Defensa vecinal*”. Esta variable en la función del Gasto de Defensa doméstico, define el nivel de la amenaza militar convencional en términos económicos y permite inferir la potencial capacidad militar del eventual adversario. Gastos de Defensa vecinales con claras tendencias incrementales, considerando la no existencia de hipótesis de conflicto y el fin de las hipótesis de guerra regionales, afectan seriamente las relaciones entre los Estados.

Adicionalmente esta nueva amenaza incide negativamente sobre las Medidas de Confianza Mutua y crea espacios de tensión regional innecesarios y a su vez produce presiones endógenas por parte de las Fuerzas Armadas vecinales para la obtención de mayores recursos presupuestales sin perjuicio de la situación macroeconómica nacional y en muchos casos conduce, como en el pasado, inexorablemente al fomento de carreras armamentistas regionales.

Una evaluación errónea de una amenaza puede provocar el incremento de la demanda por Defensa y un incremento innecesario del gasto asociado para satisfacerla más allá de un cierto límite.

2.3.3 La ecuación de la demanda por Defensa

A partir de las ecuaciones de Sandler y Hartley, podemos ensayar una ecuación de la demanda (DD) por el Bien público Defensa para un país de la región, desde la perspectiva clásica de la defensa, es decir la demanda por seguridad externa que garantice la soberanía e integridad territorial nacional.

En su expresión más simple será:

$$DD = a + b_1 PBI(t) + b_2 A(t-1) + b_3 GD1(t-1) + b_4 GDn..... + b_5 P_x(t) + e(t)$$

Donde:

DD = Demanda por Defensa

a = constante

b = Coeficientes a ser determinados

PBI = Producto Bruto Interno

GD1 = Gasto de Defensa País (1)

GD2 = Gasto de Defensa País (2)

GDn = Gasto de Defensa país (n)

P_x = Precios relativos de la defensa respecto a otros bienes

e = error estadístico

La principal variable en la función demanda esta definida por el Producto Bruto Interno doméstico. De acuerdo a la evidencia empírica observada por Sandler y Hartley existe una correlación positiva entre el producto y la demanda por defensa. Es decir a mayor crecimiento del producto mayor gasto de defensa. Nótese, sin embargo, el peso que se les otorga a las variables (GD1), Gasto de Defensa País (1), (GD2), Gasto de Defensa País (2) y eventualmente (GDn), Gasto de Defensa del País “n”, en razón que los niveles de Gasto vecinales, ejercen presiones endógenas por parte de los organismos de la Defensa y que ocasionan impactos fiscales sobre el nivel de Gasto de Defensa doméstico.

Por otro lado, desde el contexto social y de la misma democracia, aún en proceso de consolidación en el hemisferio, existen otras amenazas, como son principalmente la *extrema pobreza*, el hambre y la ingobernabilidad que si bien no son amenazas convencionales desde el plano estrictamente militar o policial, son en la práctica, en términos de seguridad integral, amenazas tangibles a las nóveles democracias latinoamericanas, tal como fueran definidas en la Conferencia Especial de Seguridad celebrada en México en octubre 2003⁶².

2.4 Los presupuestos públicos

Para internarnos en el análisis estructural de los Gastos de Defensa en la región, es conveniente presentar una síntesis referida al marco teórico en materia de presupuestación pública, lo que nos permitirá comprender el como se asignan los recursos presupuestales para la Defensa. Como bien define Humberto Petrei⁶³, en general podemos afirmar que existen dos enfoques para explicar la formación de los Presupuestos Públicos.

Una corriente sostiene que el Estado interviene para mejorar el nivel de satisfacción general y alrededor de una función de utilidad agregada, función que resulta de la suma de todas las funciones de los individuos de la sociedad. La otra corriente nos dice que es poco relevante trabajar con una función de utilidad agregada,

⁶² Véase el análisis sobre Gobernanza desarrollado en la pg.44 del presente trabajo de investigación.

que lo importante es entender que el presupuesto es el resultado de *un conjunto de fuerzas políticas donde priman las relaciones de intercambio voluntario entre los individuos* y que para perfeccionarlo es importante entender este proceso político. A continuación desarrollamos brevemente ambas teorías.

2.4.1 Teoría de maximización del bienestar

La que preconiza que el Presupuesto y su composición, es decir los agregados presupuestales, pueden estudiarse en términos económicos. El problema en este enfoque es que no pueden hacerse comparaciones interpersonales de utilidad. Esta teoría considera importante la idea de la planificación como paso previo y se llega a la formulación presupuestal mediante un organismo del Estado que se erige como el interprete de la preferencias individuales de la sociedad, para la mejora del nivel de satisfacción general, trabajando con la función de utilidad agregada, que como vimos representa la sumatoria de las funciones individuales de la sociedad. Por lo general mediante los Organismos de Planificación estatal y/o los Ministerio de Economía y Finanzas o su equivalente, de Hacienda.

En concreto, lo controversial en el ámbito de esta teoría resulta en la determinación de la función de bienestar colectiva y los inconvenientes en sustentar las preferencias sociales de los agentes económicos en una sociedad, esto dentro de una escala de prioridades.

Obviamente, las preferencias sociales en términos de Defensa Nacional son marginales, debido a que las amenazas y la predicción de las mismas, por lo general no son percibidas por la sociedad o por el contrario, en el peor de los casos, no son identificadas. Caso contrario sucede con la Seguridad Ciudadana u Orden Interno, en especial en materia de lucha contra la delincuencia común, la cual es percibida socialmente debido a su elevado grado de tangibilidad.

⁶³ Petrei Humberto, “Presupuesto y Control: Pautas de Reforma para América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, 1997.

2.4.2 Teoría de las decisiones colectivas

Aquella que considera al presupuesto público como el producto de una serie de fuerzas que intervienen en el mercado político. En este enfoque, la teoría de la función agregada del bienestar es minimizada o en algunos casos carece de relevancia. En esta teoría se concibe al presupuesto como aquel punto donde confluyen individuos racionales que procuran maximizar su propia satisfacción actuando en un medio que hace posible distribuir ingresos y riqueza a través del Estado.

En esta corriente resulta complicada una correlación entre las preferencias de los votantes, los que, evidentemente, motivan a interactuar a los políticos, y las decisiones que se toman en la etapa de formulación de los presupuestos anuales, en especial en lo referido a los gastos sociales. Igualmente, al no estar identificados los Gastos de Defensa en esta categoría, sumado además a la percepción en la sociedad de lo que representan, estos gastos son calificados por los políticos como gastos de carácter no productivo. Evidentemente, los Gastos de Defensa no tienen prioridad en este enfoque.

En este escenario, se reafirma el hecho que los enfoques en materia presupuestal pública antes citadas, respecto a la producción de bienes públicos, no son los más favorables para internalizar en la sociedad el Gasto de Defensa a nivel presupuestal. Ante esta realidad el financiamiento de las políticas de la Defensa Nacional han de realizar denodados esfuerzos a nivel político para ser incluida en la agenda nacional, por su percepción respecto al grado de importancia nacional. En algunos países de la región se confirma esta realidad.

En este contexto, el valor social de la Defensa Nacional, es decir su capacidad inherente en garantizar la paz, en otras palabras el valor agregado que ofrece al quehacer nacional en términos de desarrollo nacional, lamentablemente no se encuentra arraigado en nuestras sociedades y evidentemente en algunos sectores de la burocracia estatal, en especial en aquellos que tienen trascendental importancia en la toma de decisiones en materia de asignaciones presupuestales. Indudablemente debido, por decir lo menos, a una falta de percepción en materia de seguridad o dicho

en mejores términos, en la incapacidad de visualizar la *dimensión histórica* de aquellos aspectos relativos a la Defensa Nacional.

2.5 La transparencia presupuestal

Existe el consenso generalizado en los países de la región y ampliamente debatido y expuestos en una serie de compromisos a nivel multilateral como vimos anteriormente, sobre la necesidad de transparentar la gestión pública de tal forma que la ciudadanía, como parte del pleno ejercicio de acceso a la información pública dentro de un sistema democrático y en un estado de derecho, tome conocimiento cabal sobre la actuación de los funcionarios y del financiamiento de las políticas públicas, con cargo a los presupuestos fiscales anuales. Estos derechos se consagran por lo general en las Constituciones y Leyes específicas de cada país.

En este sentido, todo manejo presupuestal de sistema público, que incluyen los presupuestos de los distintos sectores que reflejan las prioridades del gasto público de los gobernantes, incluido el Presupuesto de Defensa, debe necesariamente partir de la premisa de incluir a la *transparencia presupuestal* como el eje fundamental de su accionar en razón que los recursos públicos incorporados en los presupuestos pertenecen al Estado, es decir pertenecen a toda la población y que naturalmente estarán sometidos a una auditoria por parte de la sociedad, sin perjuicio de las prerrogativas de los órganos de control internos de cada país.

Sin embargo, a pesar de los grandes esfuerzos desplegados por los países de la región en esta materia existe aún un gran camino por recorrer. En el año 2003 el *Internacional Budget Project* publicó una segunda investigación comparativa sobre el grado de transparencia presupuestal considerando diez países del hemisferio⁶⁴.

Estos fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú, para lo cual se elaboró el llamado Índice de Transparencia Presupuestal (ITP) para América Latina, construido sobre la base de

⁶⁴ Internacional Budget Project. “Índice Latinoamericano de transparencia presupuestaria 2003”. <<http://www.ibp.org.html>>.

percepciones de la sociedad civil y funcionarios del gobierno ligados al tema del proceso presupuestario, considerándose cinco áreas críticas⁶⁵.

- Evaluación de la Contraloría interna
- Participación ciudadana en el presupuesto
- Capacidades de los órganos de control externo
- Asignación del presupuesto
- Rendición de cuentas

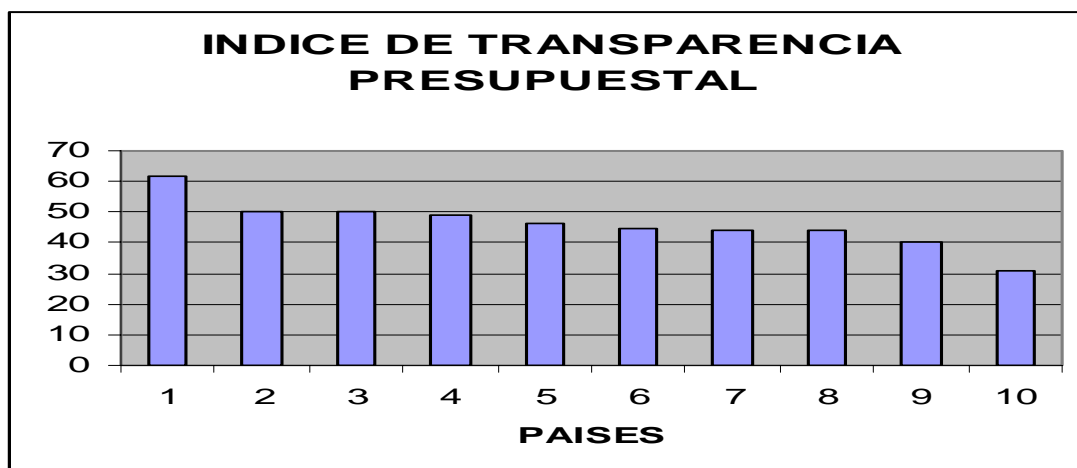
Este ITP toma valores entre cero, que significa nada transparente, y un máximo de cien (100), es decir muy transparente. Los valores encontrados concluyen, a excepción de Chile con una aprobación marginal (61.7%), que la mayoría de países del hemisferio reciben una calificación final insatisfactoria, igual o menor a 50% de nivel de transparencia de los presupuestos públicos. Por tanto, las condiciones generales de transparencia en la región es aún baja.

Sin embargo, considerando que la metodología establece el grado de percepción de expertos sobre el presupuesto público nacional en su conjunto, debe mencionarse que en la evaluación realizada por los distintos Grupos de Trabajo en los diez países considerados en la muestra, no se aprecia una evaluación en materia de presupuesto de defensa.

Sin ahondar detalles en el Grupo de Trabajo de Chile⁶⁶ no se evidencia un mayor análisis en materia de la vigente Ley Reservada del Cobre, recursos que constituyen *per se* una fuente de financiamiento público sujeta a una auditoría social y cuya falta de transparencia es notoria. Los valores alcanzados en el ITP se aprecian en el siguiente cuadro:

⁶⁵ Morón Eduardo y Hasegawa Tamiko, “Índice Latinoamericano de transparencia presupuestaria. Una comparación de diez países”, El caso Perú, Universidad del Pacífico, Lima, 2003.

⁶⁶ Beteta Edmundo y Contreras Dante, “Índice Latinoamericano de transparencia presupuestaria 2003: Una comparación de diez países”. El caso de Chile, Departamento de Economía de la Universidad de Chile, Santiago.2003.



Leyenda: (1) Chile, (2) México, (3) Brasil, (4) Costa Rica, (5) Nicaragua, (6) Perú, (7) Colombia, (8) Argentina (9) El Salvador, (10) Ecuador

Como conclusión del estudio, se identifican las áreas críticas del proceso presupuestario público en América Latina, entre ellas, elevar la eficiencia de la evaluación de la contraloría interna como control previo, la necesaria participación ciudadana los procesos del presupuesto y los alcances del órgano de control externo o Contraloría General como parte del también necesario control *ex post* que permita una eficiente fiscalización presupuestal.

Con relación al presenta tema de investigación, queda pendiente la tarea de construcción de un *Índice de Transparencia en materia de Presupuesto de Defensa* (ITPD) para la región, como Medida de Confianza y Seguridad Mutua de última generación, a partir de la realización de una muestra específica con el concurso de expertos y académicos. Dada la reciente apertura y consolidación democrática y sumada el relativo interés de la clase política y académica sobre esta materia, se infiere que los índices a ser alcanzados serían menores que los obtenidos en los ITP nacionales de los agregados presupuestales del 2003.

La transparencia presupuestal de la Defensa es una exigencia de nuestras sociedades y a no dudar constituye un efectivo mecanismo de consolidación democrática, prevención de conflictos y por ende representa un mecanismo de confianza mutua.

2.6 Categorización de los presupuestos de la Defensa

Los presupuestos destinados a la Defensa Nacional, dentro de una lógica económica, estarán en relación directa al grado de percepción de las amenazas que experimentan permanentemente los Estados, cuyos costos, a efectos de disponer de mecanismos de disuasión, deberán ser debidamente cuantificados. Esto es cierto, por lo menos en teoría, pero como sabemos, estas asignaciones estarán en razón directa al *grado de prioridad de gasto público* y de la disponibilidad de recursos por parte del Tesoro. En este caso estaríamos ante presupuestos asignados para la Defensa Nacional que se definirían cualitativamente en función del carácter pro activo o reactivo en cuanto a las asignaciones de recursos presupuestales se refiere.

2.6.1 Presupuestos pro activos

Denominamos presupuestos de la Defensa Nacional de naturaleza *pro-activa* cuando la asignación presupuestal de recursos para la Defensa, para cubrir las demandas que la Defensa Nacional requiere, se sustenta en el tiempo, es decir la Defensa Nacional, como bien público, se encuentra comprendida dentro de las principales prioridades de gasto público del Gobierno, correspondiendo esta última a la principal variable de orden político. Este escenario ideal tiene como característica principal que los asuntos de la Defensa, por lo general, son socialmente aceptados y ampliamente debatidos en los niveles correspondientes tanto a nivel político, en el poder ejecutivo y legislativo respectivamente, como en los ámbitos académicos, sustentados en una Política de Seguridad y Defensa que se encuentre debidamente internalizada en la sociedad.

Estos debates amplios, en especial al interior del Gobierno Central y en el Congreso de la República, representan en sí un gesto de responsabilidad democrática en el tratamiento de los asuntos económicos y presupuestales de las Fuerzas Armadas. Indudablemente, que estos gestos políticos de primer orden imprimen una mayor sostenibilidad a los procesos de sujeción democrática de las Fuerzas Armadas en los procesos de consolidación democrática en la región. A partir de una adecuada planificación administrativa, y de un necesario e imprescindible consenso político,

como resultado de un planeamiento estratégico operativo, se establecen los flujos presupuestales en un horizonte temporal en relación directa con los grados de amenazas actuales y futuras.

Estos flujos deberán cuantificar los gastos corrientes derivados de las remuneraciones, pensiones, obligaciones sociales y bienes y servicios para el funcionamiento básico e indispensable de los Institutos Armados así como aquellos gastos en bienes y servicios, en especial los Gastos Variables, que incorporan los gastos de capital e inversiones necesarias para la recuperación y modernización del capital bélico ligado a la Defensa Nacional. Las fuentes de financiamiento que la sustentan necesariamente serán Recursos Fiscales vía Ley Anual de Presupuesto y concertaciones externas contenidas en la Ley de Endeudamiento Externo.

2.6.2 Presupuestos reactivos

Denominamos Presupuestos de naturaleza reactiva a aquellos definidos y asignados básicamente en relación directa a la ocurrencia de contingencias y amenazas tangibles o por lo menos evidentes contra el Estado-Nación, en especial debido a la presencia de conflictos con otros Estados o por amenazas como consecuencia directa de la presencia de amenazas a la seguridad interna como es el caso, principalmente, de las organizaciones terroristas y del narcotráfico.

Las fuentes de financiamiento para atender estas urgencias, por lo general no presupuestadas, son diversas, debido a que no se contemplan recursos para atender contingencias en el Frente Externo, en el corto y mediano plazo. Estos requerimientos se financian principalmente vía Ley de Presupuesto y Leyes de Endeudamiento Externo. En el caso de la Ley anual de Presupuesto se financian los gastos relacionados a la Defensa Externa y Seguridad Interna con una ampliación presupuestal, mediante Ley vía crédito suplementario o ampliación presupuestal⁶⁷.

⁶⁷ El crédito suplementario es una modificación presupuestaria. Se efectúa en el nivel institucional, por efecto de incrementos en la estimación y/o en la ejecución de ingresos, debiendo ser probado por Ley.

Esta categoría presupuestal es la más cercana a la realidad de la mayoría de los países de la región. Indudablemente, la mayor restricción que obliga a los Gobiernos a considerar a la Defensa Nacional en esta categoría se debe principalmente a razones de disponibilidad fiscal y orden de prioridades puesta en práctica por el Estado en materia de gasto público, léase gasto social, los cuales tienen una prioridad mayor comparativamente con la Defensa Nacional.

En una visión retrospectiva para la región, este escenario ha sido recurrente, originado, entre otros factores, a la ausencia en el pasado de una Política de Seguridad y Defensa, que parta de un amplio consenso político, socialmente aceptable. Esta falta de “*previsión social*”, en términos de producción de un bien público como la Defensa Nacional, fue el común denominador para el tratamiento de estos asuntos por parte de los gobiernos de turno. La serie histórica de Gastos de Defensa durante el siglo pasado, se enmarca absolutamente dentro de esta categoría, agudizándose en algunos casos, durante períodos de relativa bonanza económica.

Las externalidades negativas de estos presupuestos reactivos se presentan en la decisión de implementar urgentes programas de adquisiciones de material bélico e insumos ligados directamente a la Defensa Nacional, durante los distintos conflictos que se experimentaron en el pasado. Estos procesos al efectuarse con carácter de emergencia se desarrollaron en el pasado, por lo general, obviando procedimientos e incluso violando, en algunos casos, la normatividad expresa en materia de adquisiciones.

Estas urgentes adquisiciones en medio de una situación de conflicto, de acuerdo a la evidencia empírica, son siempre más onerosas toda vez que los precios de la oferta en el mercado internacional para atender la demanda por activos y plataformas militares se incrementan sustantivamente. En esta situación, se cumple que la utilidad marginal obtenida de la adquisición se relaciona directamente con el valor monetario que se está dispuesto a pagar.

De alguna manera, durante períodos de crisis estaríamos en teoría ante un escenario de *demanda inelástica*⁶⁸ por material bélico. En otras palabras, a mayor necesidad marginal por la adquisición de un activo militar estaremos más dispuestos a pagar un mayor precio, presentando complejos escenarios, nada transparentes, propicios para eventuales focos de corrupción.

Como muestra de esto último, por citar algunos ejemplos en la región, tenemos los tristemente célebres contrabandos de armas al Ecuador por parte de Argentina en pleno conflicto del Cenepa y de otro lado el sonado caso en Croacia. Estos procesos, evidentemente al margen de un proceso regular de adquisición de activos militares, representaron precios por encima del valor de mercado⁶⁹.

De otro lado, el escenario presentado se agrava aún más cuando adicionalmente se perciben asignaciones presupuestales para la Defensa Nacional de características *regresivas*, es decir una reducida asignación presupuestal anual en términos reales, como producto de una dinámica de repriorización del gasto público en situaciones de crisis respecto a los ingresos fiscales.

Debe precisarse además que la lógica en materia de presupuestos públicos, de acuerdo a los compromisos contenidos en las *Carta de Intenciones* suscritas por los Gobiernos de la región con el Fondo Monetario Internacional, como parte de las políticas de ajuste derivadas del “*Consenso de Washington*”, privilegia por un lado el pago por el servicio de deuda y por el otro los gastos previsionales sumada a la priorización del gasto social productivo.

⁶⁸ Existe *demanda inelástica* por un activo militar cuando la demanda por conseguir un bien o servicio es independiente del precio de oferta en el mercado en razón que el consumidor del bien estaría siempre en condiciones de pagar el precio ofrecido a pesar de incrementos sustantivos. Los incrementos de los precios no afectan la demanda potencial por este bien o servicio.

⁶⁹ Al momento de editar el presente trabajo de investigación, se han hecho públicas las declaraciones del ex Jefe del Comando Conjunto de las FFAA del Ecuador en 1995 quien denunció a la prensa internacional que en pleno conflicto del Cenepa, Chile vendió armas al Ecuador. Esta situación ha generado protestas diplomáticas por parte del gobierno peruano. Esto sumado a las investigaciones que se vienen desarrollando en Argentina por iguales actos ilícitos.

De esta manera se contraen las asignaciones presupuestales para los gastos que demanden la Defensa Nacional y Seguridad Interna, es decir conlleva a una retracción en los presupuestos de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

Estas reducciones han producido la pérdida del salario real del personal profesional de las Fuerzas Armadas, el congelamiento o reducción de las adquisiciones por activos militares y marginalización del gasto corriente. Por tanto, esta contracción del Gasto de Defensa, en términos presupuestales, son producto de decisiones estrictamente políticas, surgidas en el seno del Poder Ejecutivo, sustentadas desde nuestro punto de vista, en el frío concepto de calificar a la Defensa Nacional como gasto público no prioritario ni productivo⁷⁰.

2.6.3 Por su clasificación

El Manual de Transparencia Fiscal del FMI⁷¹ establece una detallada serie de recomendaciones para los gobiernos nacionales considerando la preparación, ejecución y reporte de la información presupuestal en forma abierta. Este concepto de apertura esta vinculado primariamente a que la información suministrada por el mismo presupuesto debe ser presentada de una manera tal que permita un análisis consistente de las políticas publicas que se pretenden financiar y promueva la rendición de cuentas.

El manual propone, entre otros principios generales, la presencia de un mínimo de criterios deseables para la clasificación de los gastos públicos, entre ellos naturalmente los de defensa. Esos criterios dan lugar a las siguientes clasificaciones:

- Clasificación económica
- Clasificación funcional
- Clasificación administrativa o institucional

⁷⁰ Como vimos anteriormente, el criterio demagógico y populista se concentra en criticar la esencia misma de los Gastos de Defensa, catalogándolos como gastos de naturaleza no productiva y que en algunos casos, se contraponen a los gastos sociales programados. Y por otro lado, cuando la situación fiscal del país experimenta alguna crisis, se propone el “recorte de los improductivos y exagerados Gastos de Defensa”.

⁷¹ “Manual on Fiscal Transparency”. Fondo Monetario Internacional, 2001. <<http://www.imf.org>>.

La descripción de la clasificación económica y funcional se encuentra desarrollada en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (GFS) del FMI. La Clasificación Económica corresponde al desarrollo propio del organismo mientras que el nivel Funcional es adoptado de la Clasificación de Funciones de Gobierno por parte de Naciones Unidas. La clasificación por categoría administrativa es propia de cada país y atiende la configuración institucional de cada gobierno.

Sin embargo, a parte de de los tres criterios antes señalados, el Manual de Transparencia recomienda la adopción de un cuarto cuando se menciona la necesidad que el gobierno anuncie y publique los objetivos que persigue con los recursos solicitados en el presupuesto. En este sentido el Manual afirma que *“la transparencia gubernamental requiere que el presupuesto y sus cuentas se relacionen con los objetivos y los resultados de la actividad gubernamental mas que simplemente con los ítems en los que se gasta el dinero como en un presupuesto tradicional de insumo”*⁷².

Estableciendo una matriz insumo-productos a partir de un sistema de información presupuestaria se origina el llamado presupuesto por programas. Esta modalidad categoriza a nivel específico el espectro productivo de las organizaciones gubernamentales. Por tanto la asignación de recursos se efectúa a partir de la base del bien o servicio prestado creándose de esta forma las llamadas categorías de programas, subprogramas y actividades según las relaciones de agregación de los bienes y servicios.

Esta *Situación Programática*, en líneas generales ha sido ampliamente adoptada en la mayor parte de América Latina, y dado que responde a particularidades específicas de cada país lo que origina una heterogeneidad, e implica un notable obstáculo para un ejercicio de comparación directa.

Debemos señalar que si bien hay países que se esfuerzan por adaptarse disciplinadamente a los estándares internacionales, otros se encuentran en períodos de

⁷²“Manual on Fiscal Transparency”. ibid.

transición. En este sentido, los países de la región tienen identificados las autoridades presupuestales y además, como parte de la transparencia han implementado sistemas integrados de contabilidad presupuestal a nivel nacional en la administración pública, denominados Sistemas Integrados de Administración Financiera. Dentro de este sistema se encuentran naturalmente comprendidos los presupuestos de la defensa, como integrantes del sector correspondiente.

A continuación, en base a la información proporcionada por RESDAL se presenta los sistemas integrados de información financiera con los que se gestiona la formulación y ejecución del presupuesto, considerando las entidades rectoras del sistema presupuestario para cada país y la legislación básica relacionada a la administración financiera pública.

ORGANIZACIÓN PRESUPUESTARIA EN LA REGION

País	Órgano Rector del Sistema Presupuestario	Sistema de Información Presupuestaria	Base Legal
ARGENTINA	ONP Oficina Nacional de Presupuesto Subsecretaría de Presupuesto Secretaría de Hacienda	SIDIF Sistema Integrado de Administración Financiera	Ley N° 24.156 (1993)
BOLIVIA	VMPC Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Ministerio de Hacienda		Ley N° 1178 del 20-07-90
BRASIL	SOF Secretaría de Orcamento Federal Ministerio do Planeamiento, Orcamento e Gestao	SIAFI Sistema Integrado de Informaciones Financieras y SIDOR (Sistema Integrado)	Ley N° 4320 de 17-03-64 Ley N° 8/90 de 05/02/90 Ley N° 10180 (2001)
CHILE	DIPRES Dirección de Presupuestos Ministerio de Hacienda	SIGFE Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado	Decreto ley N°. 1263 (1975) Ley N°. 18.591 (1986)
COLOMBIA	MHCP Ministerio de Hacienda y Crédito Público	SIIF Sistema Integrado de Información Financiera	Decreto 111 (1996) Estatuto orgánico del presupuesto
COSTA RICA	DGPN Dirección General de Presupuesto Nacional Ministerio de Hacienda	SIGAF Sistema Integrado de Administración Financiera	Ley N°. 8.131 (2001)
ECUADOR	SP Subsecretaría de Presupuestos Ministerio de Economía y Finanzas	SIGEF Sistema Integrado de Gestión Financiera	Decreto N°. 1429(1977); Ley N° 18 del 30-11-92; Ley TROLE I (2000)
EL SALVADOR	DGP Dirección General de Presupuesto Ministerio de Hacienda	SAFI Sistema de Administración Financiera Integrado	Ley N°.516 (1995)
GUATEMALA	DTP Dirección Técnica del Presupuesto Ministerio de Finanzas	SIAF Sistema Integrado de Administración Financiera	Decreto N 101-97
HONDURAS	Dirección General de Presupuesto Ministerio de Finanzas	ZIF Sistema Integrado de Información Financiera	Ley orgánica de presupuesto
JAMAICA	MFP Finance Secretariat Ministry of Finance and Planning		
MÉXICO	SSE Subsecretaría de Egresos Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SICGP Sistema Integral de Control de la Gestión Presupuestaria	Ley de presupuesto, contabilidad y gasto publico (1976)
NICARAGUA	DGP Dirección General de Presupuesto Ministerio de Hacienda y Crédito Público	SIGFAS Sistema Integrado de Gestión Financiera	Ley N° 51 Decreto N°. 17 del 11-03-97 Ley N° 453 del 05-05-2003
PANAMA	DIPRES Dirección de Presupuestos de la Nación Ministerio de Economía y Finanzas	SIIF Sistema Integrado de Información Financiera	Ley N° 20 (05/2002) Ley N° 61 (12/2002)
PARAGUAY	DGP Dirección General de Presupuestos Subsecretaría de Estado de Administración Financiera Ministerio de Hacienda	SIIF Sistema Integrado de Información Financiera	Ley N°. 1535 del 31-12-99
PERU	DNP Dirección Nacional de Presupuesto Público Ministerio de Economía y Finanzas	SIAF Sistema Integrado de Administración Financiera	Ley N°. 27209 (1999) de gestión presup.. Del estado. Ley n° 28.112 (2003 marco de la administración financiera del sector publico
REPUBLICA DOMINICANA	SF Secretario de Estado de Finanzas	SIGEF Sistema Integrado de Gestión Financiera	
URUGUAY	OPP Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado)	SIIF Sistema Integrado de Información Financiera	Texto ordenado de contabilidad y administración financiera. Ley N°. 17.213
VENEZUELA	ONAPRE Oficina Nacional de Presupuesto	SIGCFP Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas	Ley N° 37.029 5/9/2000

FUENTE: Gustavo Sibilla. SER 2000. RESDAL.

2.7 El valor agregado del bien público Defensa

En los últimos tiempos las doctrinas de seguridad de los países latinoamericanos han aceptado que la Defensa Nacional no es un asunto únicamente militar, sino que existen campos no militares de Defensa Nacional, tales como el económico, el político y el social. Asimismo es aceptado universalmente que existen amenazas a la Seguridad Nacional que provienen de estos campos.

En este enfoque multidisciplinario, sustentado en la construcción de la nueva arquitectura de seguridad hemisférica, es más cierto que nunca que la principal amenaza para la seguridad de América Latina, en su conjunto, no proviene de ninguna amenaza militar clásica. Como vimos a las amenazas de orden social y económico se suman el componente del narcotráfico y terrorismo. En la región la lucha contra las FARC y contra los remanentes de Sendero Luminoso, como parte del problema subversivo, agudizan esta situación.

Paul Kennedy⁷³ nos señala que si efectuamos un recuento de la historia del surgimiento y caída de las grandes potencias, veremos que existe una relación directa entre el crecimiento económico de un país y su poder. El aspecto sociopolítico influencia o interactúa con el económico para determinar el Poder de un país, pero si la parte económica no funciona, por más poderosos que sean los otros factores, finalmente se termina en la decadencia.

Por tanto, es necesario señalar cuál es el rol que cumplen las Fuerzas Armadas, como exponentes del Poder Nacional, en el desarrollo y crecimiento económico de la Nación. A efectos de señalar el entorno coyuntural del Sector Defensa en su contribución al desarrollo, y por ende al crecimiento, consideramos necesarios realizar un análisis de las principales amenazas que se oponen a la consecución del mismo, respecto al Gasto de Defensa y en relación al crecimiento económico y la importancia de la Defensa Nacional en los procesos de pacificación y desarrollo.

⁷³ Kennedy, Paul, "The Rise and fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000, 1987.

Las amenazas históricamente determinadas que pueden poner un riesgo la Seguridad Integral del Estado-Nación y que se oponen a la consecución del crecimiento y desarrollo, contienen ciertas características como, por ejemplo, que las mismas pueden o no ser violentas, por medio con un agente agresor endógeno o exógeno, y con la posibilidad del uso del poder y/o de la fuerza. Las amenazas de carácter militar prácticamente se han desvanecido y descartado, mediante los actuales mecanismos de integración regional, comercial y activación de medidas de seguridad y confianza mutua.

Del mismo modo, los países que manejan mayor calidad y cantidad de información tendrán ventajas sustanciales sobre aquellos países que carezcan de la misma. El desarrollo tecnológico en el área de las comunicaciones es una causal significativa. La actividad ilícita del narcotráfico, que genera ingentes ingresos a los carteles de la droga, en detrimento de las potencialidades nacionales, es una seria amenaza que representa un freno para la ejecución de programas de crecimiento y desarrollo, al carcomer a través de la corrupción, la estructura estatal y el tejido social.

En lo relativo a la ecología, el proceso de industrialización se fue acentuando como consecuencia directa del rápido avance tecnológico; la problemática de la deforestación, sobre todo en la Amazonía, la polución en los mares, ríos y lagos, la contaminación de la atmósfera -con el daño consecuente en la capa de ozono-, el peligro de efecto “Invernadero”, los desechos tóxicos, son amenazas latentes que afectan a la humanidad entera.

La vieja idea de la internacionalización de la Amazonía ha sido planteada en diferentes foros por los países desarrollados, si no sabemos manejar bien este asunto, esta idea puede tener adeptos muy importantes y de esta manera, la ecología convertirse en un pretexto de intervención en el Región.

Con respecto al gasto militar Keynes⁷⁴, señala que el capitalismo moderno se presentaba con gobiernos que se dedicaban a invertir en armamentos y que el aparente despilfarro económico en gastos militares era en realidad un método que permitía mantener la prosperidad. De ello se deduce que si los armamentos resultasen innecesarios e inútiles, se limitaría el poder e independencia de los capitalistas, en este sentido los capitalistas prefieren una situación en que los gastos militares parezcan necesarios. El modelo Keynesiano se aplica de alguna forma en el hemisferio, especialmente en los EEUU.

Por otro lado, el mismo Keynes expresaba que la guerra y la producción de armamentos pueden crear empleo y proporcionar, asimismo, un elevado nivel de producción de bienes útiles, dentro de los límites de una capacidad productiva dada empleando mecanismos *off-set*⁷⁵. El concepto del Gasto de Defensa es uno de los más operativos para medir la incidencia económica y social de los costos incurridos en el Sector Defensa; evidentemente efectuado desde un análisis estructural.

Desde el punto de vista del desarrollo y la justicia social, es indiscutible que convienen más a las inversiones de carácter social que las adquisiciones de armamento, pero si dentro de las hipótesis de guerra y/o conflicto se determina que existen probabilidades, que obviamente no deseamos, de un conflicto externo o interno, podemos estar ante la amenaza de perder parte de nuestros recursos, con lo cual tampoco lograríamos el Desarrollo deseado⁷⁶.

En teoría, si los países de la región que mantienen relaciones mutuas, reducen sus respectivos Gastos de Defensa, en materia de adquisiciones militares, en términos de cantidad y calidad, que deban realizar periódicamente, sin lugar a dudas se suscitarán beneficios conjuntos.

⁷⁴ Palomino, pg. 159.

⁷⁵ Programas de adquisiciones militares que incorporan sistemas de compensaciones industriales y/o tecnológicas en materia de adquisiciones de bienes y servicios en la búsqueda de un mayor valor agregado.

⁷⁶ Para el caso peruano y boliviano, la Guerra del Pacífico resulta una evidencia absoluta que confirma esto último.

Es decir, los ahorros obtenidos en inversiones de material bélico en plataformas aéreas, navales y terrestres, se destinarán al desarrollo económico y social y de esta forma ir acortando la brecha entre países ricos y pobres.

Por lo tanto, la Defensa Nacional contribuye al desarrollo reforzando las posibilidades de éste mediante el uso de su capacidad acumulada, empleando mecanismos como la transferencia tecnológica incorporada en el equipamiento e infraestructura de las Instituciones Armadas, para la producción de bienes y servicios de consumo masivo, colaborando con la expansión del sector manufacturero como líder en la expansión de la economía en su conjunto.

En coordinación con el sector responsable, puede conseguir que la “modernización” de las redes viales nacionales tenga características de inclusión social y política de las poblaciones nativas, con la participación activa de las mismas, permitiendo su auténtica integración.

La creación y activación de unidades militares rurales a lo largo de las extensas fronteras, promueve micropolos de desarrollo para las regiones, permitiendo la ampliación de la frontera agrícola en el campo, además de representar “Fronteras Vivas” como garantía de la soberanía y presencia del Estado. Es necesario considerar la participación de estas unidades en las estrategias de desarrollo nacional coadyuvando al desarrollo de nuestras áreas rurales y fronteras.

Otro apoyo indiscutible al desarrollo, lo constituye el Sistema de Defensa Civil, perteneciente al Sistema de Defensa Nacional, para la protección de la población frente a los daños causados por accidentes, desastres o calamidades de toda índole. En caso de estas contingencias, las Fuerzas Armadas ponen a disposición de la población todos sus recursos a fin de ayudar en la reconstrucción.

Por ende, la importancia de la integración de las Fuerzas Armadas de la región ante desastres naturales ha quedado ampliamente demostrada, uniendo esfuerzos ante este tipo de situaciones en apoyo a los países afectados mediante el aporte de sus recursos humanos y materiales. La estandarización de las organizaciones en apoyo a

desastres naturales, doctrinas y equipamientos se convierte en un imperativo para cooperar eficientemente en un ambiente a nivel combinado y conjunto.

En este sentido, consideramos que el enfoque que debe darse a la región, más allá de divisiones geográficas con referente a las asociaciones comerciales y asimetrías en las expresiones del poder nacional, es la adopción de un modelo similar adoptado por la Comunidad Caribeña para enfrentar los desastres naturales mediante el empleo intensivo de sus Fuerzas Armadas y Policías Nacionales.

Para tal efecto es imprescindible que en la región se adopte un modelo de empleo intensivo de sus Fuerzas Armadas en materia de desastres naturales, empleando el concepto de las Alianza Militares. Se propone la creación de una organización regional de las Fuerzas Armadas en materia de desastres estableciendo un Comando Regional Unificado. El modelo a adoptarse se sustenta en los beneficios cuantitativos y cualitativos de la Teoría Económica de las Alianzas además de servir en la práctica como una Medida de Confianza Mutua Multilateral de última generación en la región.

Por otro lado, es conveniente que la Defensa Nacional, colaboren estrechamente con las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) o Centros de Promoción, los cuales tienen desde hace varios años una presencia importante en el medio rural peruano. Muchas comunidades campesinas y prácticamente todas las organizaciones gremiales importantes, mantienen vínculos con las ONGD, como fuentes de capacitación técnica, de potenciamiento de la organización campesina y de transferencia tecnológica.

Todos los países con altas tasas de crecimiento económico han efectuado enormes esfuerzos de investigación y desarrollo tecnológico; el avance del conocimiento, investigación, educación y entrenamiento son fuentes importantes del crecimiento.

Si el pasado el factor de producción decisivo para la economía era la tierra y luego lo fue el capital, hoy día uno de los factores que más gravita en los procesos productivos es el hombre mismo, es decir, su capacidad de conocimiento, de tal forma

que la categoría económica de Manufactura está siendo cambiada por otra, que es la “mentefactura”. En este nuevo escenario creado por el desarrollo científico–tecnológico, nuestros países sufren en carne propia, esta limitación, y tienen un serio desafío. Dado este escenario, la Defensa Nacional puede contribuir decididamente en la investigación y desarrollo nacional.

La lucha contra el terrorismo y el apoyo que las Fuerzas Armadas pueden aportar, mediante los programas de interdicción aéreo, fluvial y marítimo en la lucha contra el narcotráfico, representan temáticas prioritarias en la agenda de seguridad que enfrentan los países de la región, ambas amenazas evidentemente se presentan conjuntamente con el acrecentamiento de la pobreza y la retracción de las inversiones. La inversión extranjera directa es una forma menos onerosa de conseguir recursos externos, dado que su servicio está vinculado a la rentabilidad de los proyectos de inversión y no a las obligaciones contractuales, en caso de préstamos. La inversión, que está dirigida a crear capacidad adicional para la economía nacional, es una función creciente de los cambios en el producto nacional, y una función decreciente de los cambios de stock de capitales.

La existencia de un clima de paz, como condición inicial para las inversiones, entre otros beneficios, contribuyen adicionalmente a obtener un mejor clasificación del nivel del riesgo-país y puede ser un impulso adicional en la generación de nuestro propio ahorro interno así como para incentivar nuestra propia demanda. La crisis económica actual nos indica que no podemos basar nuestro desarrollo económico en el ahorro externo. Por tanto la consolidación de la pacificación, por medio de la Defensa Nacional, busca revertir la situación de violencia e inestabilidad propiciada por el terrorismo y el narcotráfico, restableciendo las condiciones de orden y seguridad requeridas, así como las libertades fundamentales de los ciudadanos.

CAPITULO TERCERO

EL MODELO ECONOMICO DE LA DEFENSA

3.1 Modelo económico de la Defensa⁷⁷

El presupuesto de la Defensa Nacional es en la práctica el producto de la decisión o mejor aún, de un consenso político definido de acuerdo a la asignación presupuestal anual o bianual, sea el caso, que se define proporcionalmente del Presupuesto General de la República.

Para una explicación comparativa de la composición estructural del presupuesto de la defensa empezaremos definiendo el ingreso o presupuesto asignado anualmente a la Defensa Nacional mediante el empleo de la ecuación clásica del ingreso o renta nacional, que en su expresión mas simple, estará dada por la sumatoria del consumo y del ahorro nacional, por tanto:

$$Y = S + C$$

Donde: Y= Presupuesto o Ingreso Fiscal

 S= Ahorro

 C= Consumo

En esta simple ecuación, el ingreso o renta nacional define los niveles de agregación tanto en consumo nacional (C), traducido en gasto corriente para atender las obligaciones del Estado, y por otro lado del ahorro (S) nacional, como determinante de la Inversión (I). Entonces desde una óptica neoclásica tenemos:

$$I(t) = S(t)$$

⁷⁷ El presente modelo corresponde al presentado por el autor de la presente tesis en el libro “Economía de la Defensa: Una aproximación al caso peruano”, Palomino, pg. 105.

De acuerdo al modelo de Solow-Swan⁷⁸, el flujo de inversiones es la tasa de cambio, es decir la derivada del Capital. Empleando el supuesto de la propensión constante al ahorro tenemos:

$$dK(t)/dt = I(t) = s * Y(t)$$

Donde:

- $dK(t)$ = Tasa de cambio del capital
- $I(t)$ = Inversión
- s = propensión al ahorro
- $Y(t)$ = Ingreso

Por tanto, el consumo en términos funcionales, se expresaría de esta forma:

$$C(t) = (1 - s) * Y(t)$$

Donde:

- C = Consumo Nacional
- S = Propensión al Ahorro
- Y = Ingreso Nacional

La ecuación simplificada anterior, explica la relación directa entre el Consumo y Ahorro respecto al ingreso nacional. En concreto, una menor propensión al ahorro aumenta el consumo y viceversa.

Ahora bien, con el marco teórico anterior para el análisis presupuestal de la Defensa Nacional, si definimos las componentes de la función Consumo, que en una forma abreviada estaría definida por el gasto corriente de una Institución Armada para un presupuesto anual dado, tendríamos en su expresión mas simple lo siguiente:

$$C = G_p + G_{pen} + G_{func} + G_k$$

⁷⁸ Dixit, A.K, "La teoría del Crecimiento Equilibrado". Fondo de Cultura Económica, México, 1990, pg.54.

Donde: Gp = Gasto de personal de las Fuerzas Armadas
 Gpen = Gasto previsional, en términos de pensión de retiro.
 Gfunc = Gasto administrativo(1) + operativo (2).
 Gk = Gasto de Capital, es decir gastos en modernización y/o
 renovación de plataformas militares (aviones, buques,
 tanques).

Adicionalmente definimos la componente de la función Ahorro (S) contenido en el presupuesto de la Defensa Nacional, entonces tendríamos:

$$S = \text{Spem}$$

Donde (Spem) corresponde al ahorro provisional, que incluye adicionalmente las aportaciones del Estado y de los agentes económicos de las Instituciones Armadas en materia de pensiones, aportes a la CTS⁷⁹ y otras obligaciones sociales.

Entonces, la ecuación presupuestal anual de la Defensa Nacional (Ydn), para cubrir la demanda presupuestal de las Fuerzas Armadas para un ejercicio cualquiera, en su expresión más simple, estará representada por:

$$Ydn = Gp + Gpen + Gfunc + Gk + \text{Spem}$$

$$Gfunc = Gfunc (1) + Gfunc(2)$$

Donde: Gfunc = Gasto de funcionamiento.
 Gfunc (1)= Gasto de funcionamiento administrativo
 Gfunc (2)= Gasto de funcionamiento operativo

Por tanto, el Gasto Fijo (GF), de característica ineludible, estará definido por:

⁷⁹ La Compensatoria de Tiempo de Servicios (CTS) o equivalente para el personal del activo una vez que pasa al retiro, por lo general emplean el sistema de reparto como mecanismo de financiamiento del capital de retiro. Este sistema al igual que el empleado por los sistemas de pensiones de las Fuerzas Armadas, en la mayoría de los países de la región, necesariamente deberán ser evaluados a la luz de otros sistemas más técnicos y transparentes, como es el caso del sistema de capitalización individual.

$$GF = Gp + Gpen + Gfunc(1) + Spen$$

Y el Gasto Variable (GV) definido por:

$$GV = Gfunc(2) + Gk$$

En términos estrictamente presupuestales, independientemente de emplear la metodología de formulación presupuestal dispuesta por la autoridad competente, la composición de los Presupuestos de la Defensa, incluyen aquellos gastos destinados a las Fuerzas Armadas, que incorporan gastos fijos de naturaleza rígida, ineludibles e inerciales y aquellos gastos variables destinados para el cumplimiento de su misión constitucional.

En este sentido, de la ecuación anterior, un incremento en los Gastos Fijos *ceteris paribus* el nivel de presupuesto dado, por lo general relacionado directamente con aumentos de remuneraciones que implican por lo general presiones para un incremento de las pensiones de retiro debido a las características estructurales de estas últimas, o en su defecto un incremento de obligaciones sociales, necesariamente conllevan a una reducción de los Gastos Variables. Por tanto, la disponibilidad presupuestal para atender los Gastos Variables estará supeditada a la incidencia de los Gastos Fijos. Esto último como producto de las asignaciones presupuestales anuales las que se otorgan sin discriminar el tipo de gasto; a pesar que estas asignaciones presupuestales vienen por Grupos Genéricos de Gasto.

Evidentemente, que una primera reacción para remediar esta situación sería pues, disminuir el nivel de Gastos Fijos para liberar recursos que permitan financiar los Gastos Variables, pero como veremos mas adelante esto no sería posible por las características de rigidez o inflexibilidad del Gasto Fijo en las Fuerzas Armadas. Por lo general los procesos de reforma militar de las Fuerzas Armadas es percibido por la sociedad como un proceso que al prescindir de personal militar en el servicio activo, es decir oficiales principalmente así como personal subalterno, necesariamente como producto de la gradual implementación de planes de reestructuración piramidal del

personal militar, en materia presupuestal podría liberar recursos para atender otras demandas deficitarias en los gastos variables⁸⁰.

GASTOS FIJOS

Los gastos fijos considerados en los Presupuestos anuales de las Instituciones Armadas corresponden a aquellos gastos corrientes que se encuentran determinados en las Leyes y normas expresas. Estos gastos se refieren principalmente a aquellos en materia de remuneraciones, salarios, pensiones así como obligaciones sociales tanto del Personal Militar, es decir Oficiales, personal subalterno y personal de tropa, como del Personal Civil que labora en las Fuerzas Armadas, así como de aquellos gastos de funcionamiento de carácter administrativo correspondiente a la infraestructura y dependencias militares, en otros términos el pago de los servicios públicos esenciales.

De acuerdo a los clasificadores de gastos públicos, que en la mayoría de los países de la región son bastante homogéneos, estos niveles de Gastos fijos se encuentran dentro de los siguientes Grupos Genéricos:

Grupo Genérico de Gasto 01: Personal y Obligaciones sociales

Incluye el pago de remuneraciones al personal militar en situación de actividad de acuerdo en la normatividad vigente así como del personal civil de las Fuerzas Armadas con vínculo laboral. Comprende las obligaciones de Ley bajo responsabilidad del empleador.

⁸⁰ Parte del discurso político en la región sobre la Defensa Nacional se basó, sin un análisis presupuestal serio, en la necesidad de “reducir” los efectivos militares para con esos recursos “ahorrados” financiar las otras actividades deficitarias de las Fuerzas Armadas. La evidencia empírica ha demostrado que los gastos de personal no se reducen necesariamente al disminuir los efectivos, al contrario y paradójicamente, a manera de ejemplo, en los Presupuestos de la Defensa Nacional del Perú, estos gastos aumentan en materia de pensiones y obligaciones sociales. Esto último debido a que el personal en situación de retiro no se encuentra afecto a aportes, retenciones y tributos respecto a sus percibos.

Grupo Genérico de Gasto 02: Obligaciones previsionales

Gastos para el pago de Pensiones en el sistema de montepío y otros beneficios al personal militar en situación de retiro.

Grupo Genérico de Gasto 03: Bienes y Servicios

Gastos destinados principalmente a la alimentación de la tropa y pago de servicios públicos esenciales, es decir los gastos de funcionamiento de carácter administrativo que demandan la infraestructura y dependencias de las Instituciones Armadas.

Grupo Genérico de Gasto 04: Otros gastos corrientes

Incluyen otras subvenciones otorgadas por Ley.

Los gastos de funcionamiento administrativos no incorporan los gastos de carácter operativo de las Instituciones Armadas, por tanto los gastos administrativos son aquellos necesarios para atender servicios públicos esenciales principalmente. En síntesis, los gastos fijos estructuralmente hablando son gastos rígidos de naturaleza inercial, que ineludiblemente deberán ser cubiertos por las Fuerzas Armadas *obligatoriamente* en los respectivos Presupuestos Anuales y que evidentemente no podrían estar sujetos a mayores reducciones que permitan liberar recursos para financiar otras actividades relacionadas a los gastos corrientes y gastos de capital, aún en escenarios en que eventualmente se decida prescindir de personal militar de carrera conforme se explicó antes.

GASTOS VARIABLES

De otro lado, los gastos de naturaleza variable, definen aquellos que se destinan básicamente a la operatividad de las Fuerzas Armadas, es decir corresponden a gastos que deberán cubrir las demandas derivadas del entrenamiento, operación, mantenimiento y reposición de plataformas e infraestructura ligada directamente a la Defensa Nacional. Estos gastos, denominados de segundo orden de prioridad en la etapa de formulación presupuestal, son la resultante de la

disponibilidad presupuestal de las Fuerzas Armadas luego de cubrir los gastos fijos e incluíbles vistos anteriormente.

Para comprenderlos en su verdadera dimensión, estos gastos variables, en términos cualitativos, son los necesarios e impostergables gastos de funcionamiento operativo: Dicho en otros términos, representan en sí los verdaderos presupuestos de carácter operacional que las Fuerzas Armadas disponen para el cumplimiento de su misión constitucional, referido principalmente al resguardo de la soberanía e integridad territorial.

Sin embargo la calidad de estos gastos variables, ante un nivel de recursos asignados anualmente vía presupuesto por la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, estará supeditado inevitablemente a la incidencia de los gastos fijos que estructuralmente se incorporan en los presupuestos. Por tanto el ejercicio es sencillo, si crecen los Gastos Fijos, decrecen los Gastos Variables y viceversa.

En este sentido, recortes presupuestales que experimenten los países de la región representan en realidad reducciones en los Gastos Variables hasta llevarlos a niveles marginales, con una fuerte incidencia cualitativa que evidentemente afectan el cumplimiento de la misión constitucional de las Fuerzas Armadas.

Por lo tanto, tenemos que ante un escenario que evidencie una contracción de la demanda, que como vimos se encuentra definida de acuerdo a la realidad específica y percepción de cada país, sumada a una reducción presupuestal al Sector Defensa, digamos como consecuencia de la repriorización de gastos a nivel Estado, tendría un impacto cuantitativo y cualitativo en el óptimo de equilibrio del “Bien Defensa”, reduciéndose al nivel (Q).

En igual sentido, una expansión de la demanda del “Bien Defensa” requerida por un país, por ejemplo debido al aumento de alguna variable componente, en especial el incremento de la percepción del grado de las amenazas al Estado-Nación, en el corto y mediano plazo, o la necesidad de incrementar los niveles de disuasión requeridas en circunstancias que el equilibrio estratégico se vea afectado,

indudablemente incrementaría el (Q^*), es decir la cantidad de Defensa de equilibrio, correlacionada con una mayor asignación de recursos presupuestales .

Empero, es necesario señalar, excluidos escenarios de gobiernos democráticos, por lo general los niveles u óptimos de equilibrio del Bien Defensa, no obedecieron necesariamente a un modelo de racionalidad económica, debido que aún en casos en que las percepciones de los grados de amenaza a un País sean inexistentes y no internalizados en su sociedad, existía una convicción política, evidentemente autoritaria, de incrementar los niveles de Gastos de Defensa fuera de toda lógica. Esto último como consecuencia directa del peso específico que las Fuerzas Armadas imponen en estos gobiernos de carácter autoritario. La evidencia empírica del pasado nos señala los peligros de carreras armamentistas que se presentaron recurrentemente, situación que se dio con mayor énfasis durante los períodos de Gobiernos Militares en la Región durante las décadas de los 70 y 80 respectivamente.

En los países de la Comunidad Andina de Naciones, como vimos anteriormente, en relación a las amenazas como principal variable componente de la función Demanda, sus Fuerzas Armadas han cumplido y vienen cumpliendo en adición a sus misiones constitucionales, tareas en apoyo a las políticas del Gobierno Central ligadas directamente a la Seguridad Interna y Orden Interno, de acuerdo a la Constitución Política, en la Lucha contra el Terrorismo, desarrollo de programas de Acción Cívica, que coadyuven a los programas de lucha contra la pobreza, Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas en los espacios aéreos, marítimos y fluviales así como en la Lucha contra el Contrabando.

Al igual que en el sector privado, donde las empresas deben maximizar sus resultados mediante un manejo eficiente de sus recursos, las Fuerzas Armadas latinoamericanas deben permanentemente cohabitar con problemas de orden económico derivados naturalmente de la falta de recursos. En esta temática, el problema presupuestal que experimentan las Fuerzas Armadas recae en el reto de definir cuales son los mejores cursos de acción a emplear para un mejor empleo de los escasos recursos asignados que permitan alcanzar los objetivos de una Política de

Seguridad y Defensa a un menor costo, es decir conseguir una mayor productividad en la obtención de este bien público, considerando la situación de la caja fiscal⁸¹.

3.2 Bases metodológicas para el desarrollo de modelos cuantitativos para la medición del Gasto de Defensa

Para la determinación de los impactos macroeconómicos de los Gastos de Defensa en las economías de la región se debe procurar tomar como marco referencial los modelos desarrollados por otros investigadores.

De esta forma estaremos en condiciones de determinar, para un período dado, un conjunto de ecuaciones y modelos econométricos respecto a la relación entre Gastos de Defensa y crecimiento económico nacional, tasa de inversión, empleo, balanza de pagos, entre otros. Se propone la utilización de ecuaciones para analizar la relación entre las importaciones y el Gasto de Defensa durante el período. Se detallan los siguientes modelos y ecuaciones matemáticas:

MODELO DE EMILE BENOIT

Ecuaciones de Benoit

$$\text{Var \% Y} = f(I/Y, D/Y)$$

$$\text{Var \% Y} = f(D/Y, FK/Y)$$

$$\text{Var \% Y} = f(I/Y, FK/Y)$$

$$\text{Var \% Y} = f(I/Y, FK/Y, D/Y)$$

Relaciones de Benoit

B = Gasto de Defensa como porcentaje del PBI a precios corrientes.

I = Inversión domestica en términos de PBI

R = Recursos externos, recibidos en valor monetario para la defensa en términos del PBI.

⁸¹ El reto para los países con restricciones fiscales es, a no dudar, contar con Fuerzas Armadas dentro de un modelo estratégico defensivo disuasivo y asimétrico.

R2	=	Asistencia económica bilateral (ayuda militar extranjera)
Y	=	Ingreso per cápita
M	=	Tasa crecimiento poblacional
P	=	ratio cambio en precios
G	=	ratio de crecimiento del PBI a precios constantes
G'	=	ratio de crecimiento del PBI Civil (PBI Nacional menos Gasto de Defensa)

La gran sorpresa del estudio de Benoit⁸² fue encontrar para el período 1950-1965 que la evidencia empírica no indica que los Gastos de Defensa hallan tenido un efecto neto adverso sobre el crecimiento de los Países en desarrollo (LDC) comparativamente con los Países desarrollados donde el Gastos en los programas de defensa impidieron en cierto modo el crecimiento económico. La evidencia crucial, luego del análisis regresional correspondiente, radica en que los Gastos de Defensa en los LDC tuvieron una correlación positiva, no inversa, con respecto al crecimiento económico. No se ha encontrado correlación inversa entre el Gastos de Defensa y el crecimiento económico. Países con alto crecimiento económico tienden hacia altos Gastos de Defensa.

En conclusión Benoit demostró que los Gastos de Defensa no impiden el crecimiento económico, lo cual aparece como algo paradójico. Esto se explica como resultado de que en muchos LDC solo una pequeña parte de los ingresos no destinados a la defensa son destinados en programas de inversiones de carácter productivo debido que el mayor gasto va destinado al gasto corriente, es decir al consumo domestico y gasto social. El análisis econométrico comprobó que cada 1% adicional del PBI destinado a la Defensa, podría reducir el crecimiento de la economía en un rango del ¼% por cada 1% de crecimiento anual del PBI.

Observando la asociación entre el altos gastos de defensa, altos índices de incremento de precios y altos índices de crecimiento económico sugiere que en algunos países los Gastos de Defensa generan un efecto Keynesiano en la

⁸² Benoit Emile. "Defense and Economic Growth in Developing Countries". Lexington Books, Massachusetts Institute of Technology, Columbia University, 1973.

estimulación del uso de recursos no empleados o subempleados de la economía mediante el incremento de la demanda agregada domestica.

Otra de las preguntas que intentó responder Benoit fue si el rápido crecimiento económico estimula los Gastos de Defensa. La hipótesis inicial en los trabajos de Benoit se basaba en que la elasticidad de la demanda para el Gasto de Defensa podría ser uno o mayor que uno (demanda inelástica), en razón que países con un alto crecimiento económico estarán en posibilidades de afrontar sustantivos programas de defensa, tan igual como las familias ricas tienden una mayor propensión a programas de seguros que las familias de menores ingresos. Sin embargo estas hipótesis de trabajo no fueron comprobadas por la evidencia empírica. No se encontró correlación alguna entre el crecimiento económico y cambios reales en los Gastos de Defensa. Las variaciones en los incrementos y decrementos de los Gastos de Defensa fueron randómicas.

Otras ecuaciones desarrolladas en otras investigaciones se muestran a continuación:

Ecuaciones de David Lim

$$\text{Var \% Y} = f(dY/I, D/Y, FK/S)$$

$$\text{Var \% Y} = f(dY/I, D/GE, FK/S)$$

Ecuaciones de Basude Biswas y Rati Ram

$$\text{Var \% Y} = f(I/Y, \text{Var \& L}, \text{Var \% D})$$

$$\text{Var \% Y} = f(I/Y, \text{Var \& L}, D/Y)$$

Modelo de Saadet Deger

$$\text{Var \% Y} = f(I/Y, D/Y, YN, \text{Var \& H}, FK/Y)$$

$$I/Y = f(\text{Var \% Y}, \text{Var \% YN}, D/Y, FK/Y)$$

$$D/Y = f(YN, H, DUM)$$

Ecuaciones de Velarde Rodriguez

$$\text{MBK} = f(Y, I/Y, \text{DOL})$$

$$\text{MMP} = f(Y, I/Y, \text{DOL})$$

$$\text{MAR} = f(Y, \text{DESA})$$

Donde:

Var % Y	=	Tasa del crecimiento del producto
I/Y	=	Inversión sobre el producto
D/Y	=	Gasto de Defensa sobre el producto
FK/Y	=	Ayuda Externa bilateral
dY/I	=	Producto incremental sobre inversión
FK/S	=	Ayuda externa bilateral sobre el ahorro
D/GE	=	Gasto de Defensa sobre gasto total del gobierno
Var % L	=	Crecimiento Fuerza Laboral
Var % D	=	Crecimiento de las Gastos de Defensa
YN	=	Ingreso Nacional
Var % YN	=	Crecimiento del Ingreso Nacional
H	=	Población
Var % H	=	Crecimiento de la población
DUM	=	Variable ficticia. Refleja amenaza interna y externa
MBK	=	Importaciones Bienes de capital
MMP	=	Importaciones de materia prima
MAR	=	Importaciones de armas
DOL	=	Importaciones sobre la suma de las exportaciones y los flujos de capital de largo plazo
DESA	=	Importaciones de armas sobre desembolsos de nueva deuda del sector defensa

CAPITULO CUARTO

LOS GASTOS DE DEFENSA EN LA REGION

4.1 Antecedentes

En el presente capítulo se desarrollará un análisis histórico de los presupuestos públicos asignados a la Defensa Nacional en los países de la región, lo que nos permitirá comprender y reflexionar sobre las características estructurales de los presupuestos anuales por las distintas fuentes de financiamiento, en especial los recursos fiscales otorgados por el Tesoro Público, que en síntesis representa el principal insumo presupuestal de las Fuerzas Armadas.

Los presupuestos anuales de la Defensa Nacional, al igual que en el resto de la administración pública corresponden a la última etapa del planeamiento sectorial que desarrollan las Fuerzas Armadas, que se traducen finalmente en una cuantificación monetaria, considerando la prácticas presupuestales y contables vigentes, lo cual permitirá para cada ejercicio fiscal contar con una razonable capacidad de atención de requerimientos sociales de características fijas e ineludible así como de una necesaria capacidad de adquisición de bienes y servicios y de gastos de capital que sustenten el cumplimiento de su misión constitucional, vía gastos variables.

Analizando el concepto de Gasto de Defensa, es difícil determinar una definición absoluta de lo que es este Gasto para de un país, en términos de contabilización y de conceptos incluyentes. A continuación, en base al ensayo de Xavier Terres⁸³ presentaremos las definiciones que algunos organismos internacionales han desarrollado sobre el particular.

⁸³ Terres, Javier. “El Presupuesto de Defensa”, Centre J. M Delás d’Estudis per la Pau. Barcelona, 2000.

Según la OTAN la clasificación de gastos militares debería incluir: Los gastos de funcionamiento y capital del Ministerio de Defensa y otros departamentos (programas militares y espaciales), el costo de las fuerzas de policía y otras organizaciones paramilitares, los gastos de investigación y desarrollo, las pensiones de jubilación del personal militar y civil dedicado a estas actividades y la ayuda militar a otros países. Se deben excluir los gastos de defensa civil, los intereses de deudas de guerra y las pensiones a los excombatientes.

El FMI incluye los siguientes conceptos dentro de su definición: Los gastos de funcionamiento y capital del Ministerio de Defensa y otros departamentos (en programas militares), los gastos de mantenimiento del personal y de sus familias, el costo de las Fuerzas de Policía y otras organizaciones paramilitares, los servicios públicos de socorro en tiempos de guerra, los gastos de investigación y desarrollo cuando tienen finalidad claramente militar y la ayuda militar a otros países. Se excluyen las compras de materias primas, las pensiones de jubilación del personal militar, las pensiones de excombatientes y los gastos realizados por el Ministerio de Defensa que no tengan carácter militar.

La ONU establece una relación detallada de las partidas a ser consideradas dividiéndolas en tres grandes rubros: Gastos de funcionamiento, gastos de equipo y de construcción y gastos de investigación y desarrollo.

De acuerdo a CEPAL, en la Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa entre Argentina y Chile⁸⁴, *“se entiende por defensa el conjunto de actividades cuyo efecto es salvaguardar la soberanía nacional. Su objetivo es alcanzar una condición de seguridad externa de modo que el país pueda lograr sus Objetivos Nacionales. Concordante con lo anterior, Gasto de Defensa es aquel en que incurre el país para materializar el objetivo planteado en el párrafo anterior”*.

⁸⁴ CEPAL. “Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa”, Santiago de Chile, 2001.

4.2 Situación de los Gastos de Defensa en la región

La seguridad regional es relacional así como los gastos que se destinan para el financiamiento de las políticas públicas de Defensa y Seguridad, por lo tanto el nivel de asignación de recursos para la Defensa deberá ser analizado desde una perspectiva comparada, desde el plano doméstico, donde se establece la incidencia de los Gastos de Defensa con otros Gastos Públicos de carácter social y en el plano externo, donde el análisis comparativo de cifras e indicadores estadísticos nos permiten determinar los niveles de gasto.

La gran mayoría de Instituciones que efectúan estudios y presentan estadísticas sobre Gastos de Defensa emplean dos indicadores básicos. En primer lugar, la relación Gasto de Defensa sobre el Producto nacional Bruto (PNB) o Producto Bruto Interno (PBI) y luego la incidencia presupuestal de los Gastos de Defensa respecto al Presupuesto General de la República para cada ejercicio fiscal, es decir el “peso” del presupuesto de Defensa en el agregado nacional. El primer indicador es un resultado *ex post* donde se muestra cuanto del producto anual en bienes y servicios de un país se destina a la Defensa Nacional y el segundo indicador, *ex ante*, nos presenta el grado de priorización política del Gasto de Defensa en el agregado presupuestal, es decir el grado de importancia que tiene la Defensa como Política Pública.

Según el flamante “*Balance Militar de América del Sur*”, publicado recientemente por el Centro de Estudios Nueva Mayoría⁸⁵ y presentado en la VI Reunión de Ministros de Defensa celebrada en Noviembre 2004, en Quito, Ecuador, en Latinoamérica la tendencia global ha sido de una drástica reducción del Gasto de Defensa en los últimos 20 años, alrededor de un 30 % por ciento menos en el gasto nominal. Esta publicación aborda el tema de los gastos de defensa con un especial énfasis en el poder militar regional (comparación de medios), presentando un inventario y análisis del estado de las principales plataformas terrestres, navales y aéreas de alto valor militar.

⁸⁵ Nueva Mayoría. “Balance Militar en América del Sur”, Buenos Aires, Octubre 2004. <[http://nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES DEFENSA.html](http://nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES_DEFENSA.html)>

El estudio menciona que el gasto de la región es el más bajo del mundo habiendo dedicado el año 2002 en promedio, un 1,6% de su PBI regional. Esto confirma cifras de estudios anteriores; como ejemplo Rojas en 1991 señalaba un promedio regional del 1.5% del PBI⁸⁶.

Sobre esa base, América del Sur ha demostrado un comportamiento en relación directa con la tendencia global, considerándose una reducción para este período del 22.4%, a pesar de estar comprendida en el área de menor gasto mundial. En la actualidad la región destina en promedio un 2.1% de su PBI para la Defensa Nacional. Debe señalarse que el Gasto de Defensa regional no se encuentra demasiado alejado del promedio de los países desarrollados que destinan aproximadamente un 2.2% de su PBI, pero sí lejos de los registrados en África y Asia donde se destina 3.2% así como del Medio Oriente y Turquía, con un 6.8%.

Sin embargo, como veremos mas adelante, este promedio oculta un alto grado de polarización y asimetrías entre países así como de subregiones, esto a pesar del ya comentado escenario de excelentes relaciones bilaterales y multilaterales a partir de la desaparición, casi absoluta, de hipótesis de guerra regionales. En la región en los últimos 20 años se han experimentado tendencias constantes en el gasto; 1.6% en el 2002 y 1.5% en 1991. Estas cifras promedio, en términos reales, esconden una retracción de los Gastos de Defensa en algunos países y el crecimiento vertiginoso en otros.

A partir de esta base estadística surge la pregunta de rigor ¿qué pasó con los recursos fiscales liberados como consecuencia de la reducción de los Gastos de Defensa? Es decir, ¿donde fueron redistribuidos y aplicados estos excedentes de recursos presupuestales?

En los últimos 20 años, esta reducción, más que partir de una concepción planificada de redistribución del ingreso nacional para atender las reales prioridades del gasto público doméstico, formó parte del círculo vicioso de recortes

⁸⁶ Rojas Aravena, Francisco. "El Proceso de asignación del Gasto militar en América Latina" en Gasto Militar en América Latina: Procesos de decisiones y actores claves, CINDE-FLACSO, Santiago, 1994.

presupuestarios llevados a cabo estrictamente bajo una óptica de caja fiscal con el único fin de obtener “disciplina fiscal” a toda costa⁸⁷.

Según las estimaciones de Benoit, en el estudio regional efectuado para el período 1950-1965, en América Latina los Gastos de Defensa no impidieron el crecimiento económico regional. Estos resultados paradójicos se explican como consecuencia directa de que en muchos países de la región, por un lado, solo una pequeña parte de los ingresos fiscales del presupuesto de Defensa son destinados en beneficio de programas de inversiones de carácter productivo y por el otro, a partir de las progresivas reducciones presupuestales de la Defensa, los recursos liberados de estos presupuestos fueron destinados mayoritariamente al consumo doméstico y “gasto social”, léase incrementos de la PEA estatal y aumentos de remuneraciones y salarios, y no a financiar directamente programas de inversiones productivas⁸⁸.

Esta evidencia se mantuvo constante durante los 80, la llamada década perdida, y en los 90, década en que en toda América del Sur adoptó en mayor o menor grado las directrices económicas del llamado Consenso de Washington, como parte del programa neoliberal, es decir una disciplina fiscal absoluta y reducciones progresivas del gasto estatal así como de su tamaño, la reducción del Gasto de Defensa no redundó en una mejor atención de las necesidades sociales básicas, sino que estos constituyeron una variable de recorte no planificado.

En la actualidad América del Sur, con un segmento poblacional cada vez más importante y alarmante de su población bajo la línea de pobreza y extrema pobreza que representa prácticamente el 50% de su población, sigue reduciendo en promedio sus Gastos de Defensa en forma asimétrica conforme se sustenta en la mayoría de estudios sobre la materia, en muchos casos, sin que ello responda a una visión estratégica o a una política de Estado y menos aún a una visión subregional o regional.

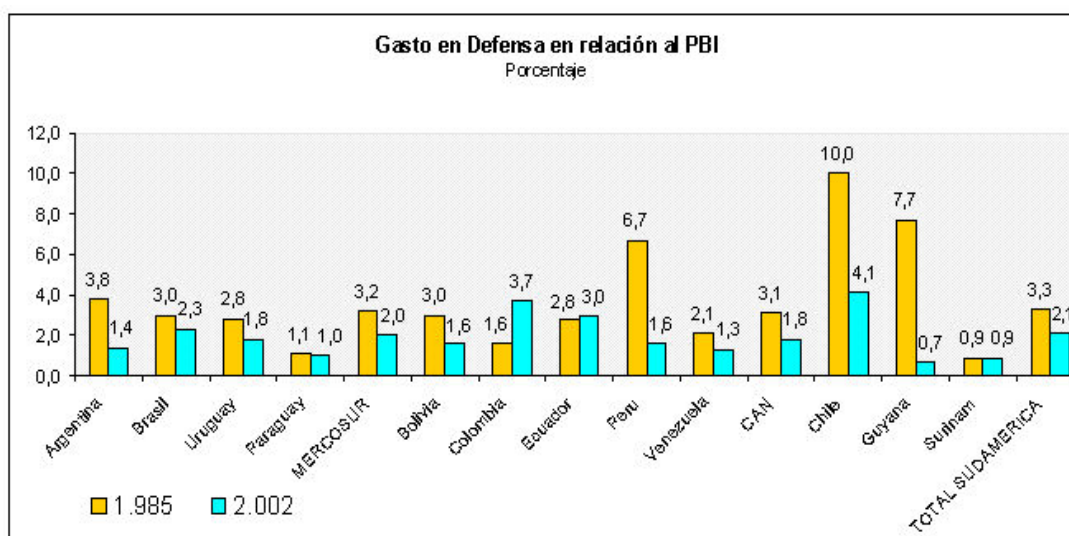
⁸⁷ Esto como parte de las Cartas de Intenciones del FMI, que permiten liberar recursos para honrar los compromisos del servicio de deuda de los países de la región para el pago de la deuda externa.

⁸⁸ Benoit Emile, nota 82, pg. 104.

Siguiendo con los promedios registrados en el Balance Militar de América del Sur, publicado por el Centro de Estudios Nueva Mayoría, para el año 2003, sobre la base de datos propios, se observa un gasto de Defensa del orden del 1.97%. Las asimetrías encontradas oscilan en máximos comprendidos entre un 5% en Surinam y 3.64% para Ecuador, y mínimos de 0.7% en Guyana y 1.13% para Paraguay. Argentina, Brasil y Chile, según el estudio, están levemente por encima del promedio con un 2.10% y Colombia con un 2.12%⁸⁹.

En el resto de países de América del Sur se ha invertido en Gastos de Defensa menos del 2% de su PBI. Por otro lado, del análisis de los presupuestos para la Defensa, de los últimos dos años, se ha evidenciado que la región en promedio destina casi un 6% del presupuesto fiscal anual para la Defensa Nacional. Esto evidentemente refleja el grado de prioridad que se le viene otorgando a esta política pública.

GASTO DE DEFENSA REGIONAL 1985-2002



Fuente: Balance Militar de América del Sur, Centro de Estudios Nueva Mayoría 2004.

El gráfico anterior confirma la retracción del Gasto de Defensa en la región en el período comprendido entre 1985 y el año 2002 inclusive. A nivel regional el Gasto de Defensa se ha reducido de un 3.3% del PBI en 1985 hasta alcanzar un 2.1% en el

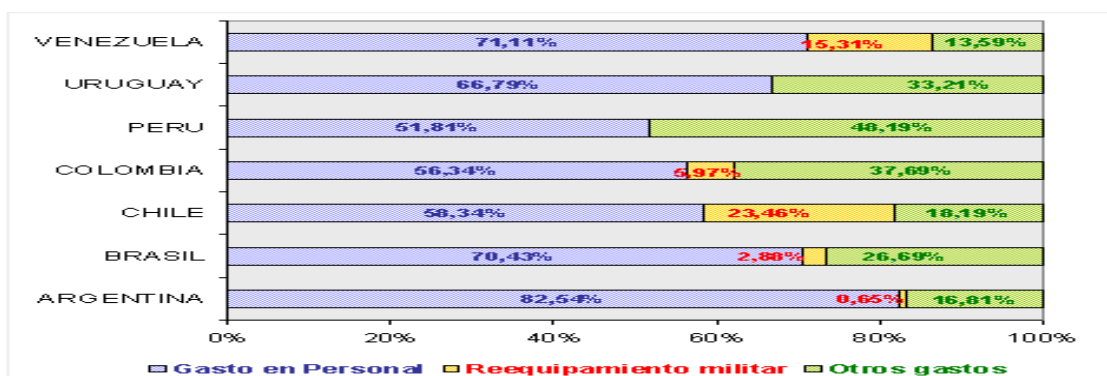
⁸⁹ Se desconoce la metodología empleada por el Centro de Estudios Nueva Mayoría, sin embargo llama la atención, para el caso chileno, no haber considerado los recursos adjudicados por la Ley Reservada del Cobre, según ellos, el “índice aumentaría en algo mas de un punto”, es decir superior al 3.10% para el 2003.

2002, es decir se ha experimentado una reducción real del gasto del orden del 27%. Ahora bien, si el análisis se efectúa entre alianzas regionales, se observa que la CAN ha reducido sus Gastos de Defensa en una mayor proporción que el MERCOSUR, aún con el agravante del conflicto interno en Colombia, país que viene incrementando sus Gastos de Defensa pasando de un 1.6% del PBI en 1985 a un 3.7% en el 2002, alcanzando en el 2004 una cifra record del 4.5% en razón de la situación interna como resultado de la aplicación del Plan Colombia y Plan Patriota y que me libera de mayor explicación.

Pasando al análisis de detalle a nivel partidas presupuestales, en términos cualitativos, llama la atención que esos recursos no están asignados equilibradamente, debiéndose resaltar que la mayor incidencia de los presupuestos para la Defensa a nivel regional se destina al gasto de personal. El promedio regional es superior al 75%, llegándose en algunos países a un promedio del 85%. En estas comparaciones, el estudio del Balance Militar en América del Sur da un clarinada de alerta al señalar que más de la mitad del presupuesto fiscal considerado para Gastos de Defensa en la región se destina a solventar el costo laboral, es decir las remuneraciones, salarios y obligaciones sociales del personal de las Fuerzas Armadas en el activo.

Por lo tanto, la capacidad operativa regional a nivel agregado debe ser, en palabras de los investigadores de Nueva Mayoría, *más que deficiente*, al evidenciarse un déficit de recursos que no permiten financiar adecuadamente la capacidad operativa y la posibilidad de mantenimiento y renovación de plataformas o activos de alto valor militar.

RELACION GASTO DE PERSONAL-GASTO DE CAPITAL



Fuente: Balance Militar de América del Sur, Centro de Estudios Nueva Mayoría 2004.

Nótese en la figura anterior que en adición los Gastos de Capital o inversiones en activo militares, que permiten la operatividad y reposición de activos militares, resultan marginales en la región a excepción de Chile y Venezuela, países que destinan un 23.46% y 15.31% respectivamente para estos rubros. Por tanto, se confirma la incapacidad de las Fuerzas Armadas de la región para llevar a cabo procesos de renovación de plataformas y stocks de armamento en el presente⁹⁰.

En el cuadro siguiente, de acuerdo a la información SIPRI del año 2003, midiendo el Presupuesto de Defensa en términos de la relación Gastos de Personal vs. Gasto de Operación, indicador que representa la eficiencia y productividad de la Defensa Nacional de un País, se observa que el Perú registra el mayor índice en la región, ascendente a 4.05, debido a que el 80.2% representa gastos en planillas, sin dejar de mencionar que el promedio de los países desarrollados se encuentran en el orden del 1.40.

Sin embargo si consideramos aquellos otros Gastos Fijos, como son el racionamiento o alimentación, establecido por norma expresa, y el gasto por servicios públicos esenciales, tendríamos un Gasto de en Personal cercano al 94%, por tanto el índice alcanzado por el Perú se acercaría a 9.

PRESUPUESTO DE DEFENSA- RELACION GASTO DE PERSONAL / GASTO OPERATIVO

	<u>G.P %</u>	<u>G.O. %</u>	<u>RATIOGP/GO</u>
EEUU	58.0 %	42.0%	1.38
REINO UNIDO	61.0 %	39.0%	1.56
OTAN	63.0 %	37.0%	1.70
CHILE	52.0 %	48.0%	1.08
ECUADOR	55.0 %	45.0%	1.22
ARGENTINA	80.0%	20.0%	4.00
PERU	80.2 %	19.8%	4.05
G.P: GASTO DE PERSONAL			
G.O: GASTO OPERATIVO			

Fuente: SIPRI YEARBOOK 2003. Elaboración propia.

⁹⁰ Por lo general, las inversiones en activos militares se realizan dentro de programas de ayuda militar y cuando las condiciones de mercado permitan un superávit en los ingresos fiscales, debido, entre otros, a un crecimiento del producto nacional, a una mayor recaudación tributaria y/o a mejores precios de las materias primas.

Para una muestra, en el contexto de la realidad de los países mas desarrollados, en 1996 el Gasto de Defensa en personal estadounidense representó el 39.2% del total de Gasto en Defensa y para el Reino Unido un 41.2% y el promedio para todos los países de la alianza militar de la OTAN entre 1994 y 1996 ascendió al 57.6%⁹¹.

En la siguiente figura observamos el nivel de efectivos de las Fuerzas Armadas de la región. Tanto el MERCOSUR como la CAN mantienen un nivel de efectivos similares. Sin embargo, se aprecia que el MERCOSUR concentra personal de las Fuerzas Armadas más intensivo en cuadros de personal profesional respecto al personal de tropa. Lo opuesto se observa para la CAN, que resulta ser más intensiva en el personal de tropa que provienen del servicio militar. Observamos adicionalmente que existen más de un millón de hombres en América del Sur que se encuentran en servicio activo en las Fuerzas Armadas. Por tanto este segmento poblacional, en términos económicos, representan una fuerza laboral, como agentes económicos, que son parte importante del crecimiento y desarrollo de sus países al ser consumidores y contribuyentes al fisco.

EFFECTIVOS PERSONAL MILITAR EN LA REGION

PAÍS - BLOQUE	EFFECTIVOS	CUADROS	TROPA	OFICIALES	SUBOFICIALES	EJERCITO	ARMADA	FUERZA AEREA
ARGENTINA	73.700	54.100	19.600	10.200	43.900	42.500	17.800	13.400
BRASIL	314.300	129.800	184.500	33.800	96.000	202.000	53.700	58.600
URUGUAY	26.000	10.200	15.800	3.000	7.200	17.400	5.900	2.700
PARAGUAY	18.500	8.000	10.500	2.600	5.400	13.500	3.500	1.500
MERCOSUR	432.500	202.100	230.400	49.600	152.500	275.400	80.900	76.200
BOLIVIA	46.100	11.200	34.900	4.500	6.700	34.800	4.800	6.500
COLOMBIA	213.200	38.700	174.500	9.000	29.700	181.200	22.200	9.800
ECUADOR	58.000	16.300	41.700	3.800	12.500	44.300	7.700	6.000
PERU	113.900	47.500	66.400	9.600	37.900	74.000	23.000	16.900
VENEZUELA	56.000	21.700	34.300	6.600	15.100	34.000	15.000	7.000
C.A.N.	487.200	135.400	351.800	33.500	101.900	368.300	72.700	46.200
CHILE	80.900	43.900	37.000	7.600	36.300	44.100	25.500	11.300
GUYANA	1.600	£/£	£/£	£/£	£/£	1.400	100	100
GUYANA FRANCESA	2.500	£/£	£/£	£/£	£/£	1.800	400	300
SURINAM	1.800	£/£	£/£	£/£	£/£	1.400	200	200
SUDAMERICA	1.006.500	381.400	619.200	90.700	290.700	652.400	179.800	134.300

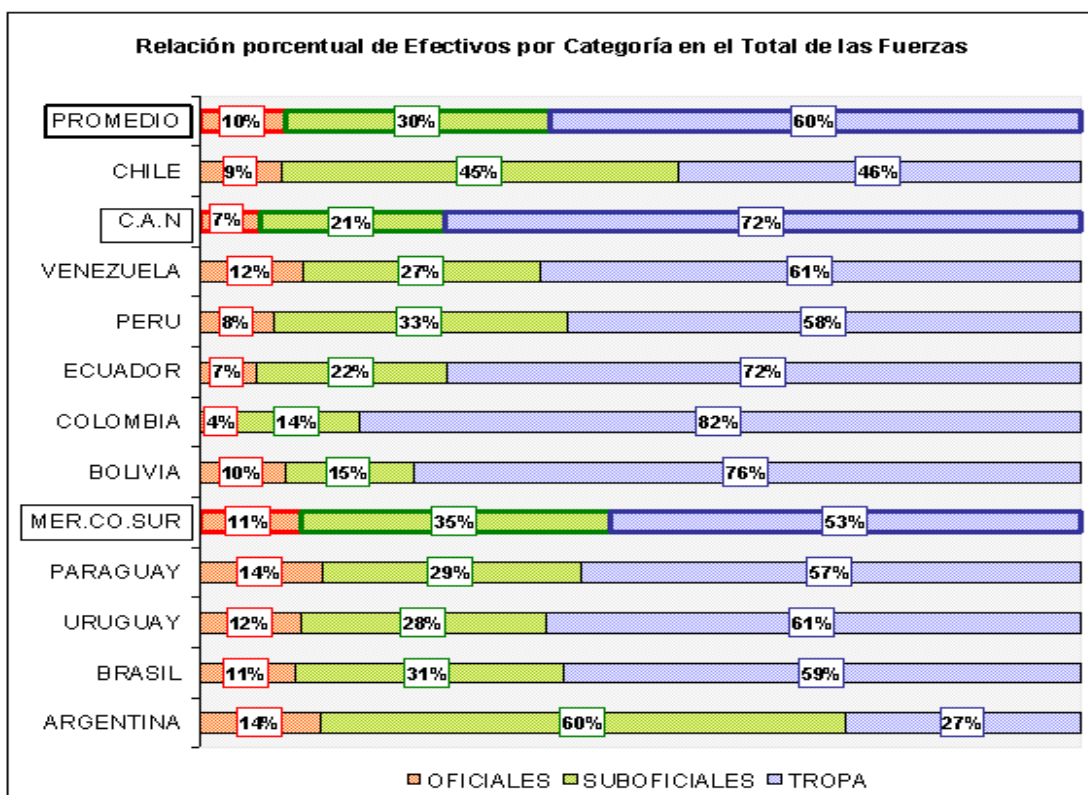
Fuente: Balance Militar de América del Sur, Centro de Estudios Nueva Mayoría 2004.

Con respecto al personal militar de las Fuerzas Armadas se aprecia en la siguiente figura la estructura por jerarquías. El MERCOSUR concentra una mayor

⁹¹ Scheetz, Thomas. "El presupuesto de Defensa en Argentina: Su contexto y una metodología de análisis" en Security and Defense Studies Review, Vol.2, Summer 2002.

participación de personal militar profesional que tropa comparativamente con la CAN.

OFICIALES SUBOFICIALES Y TROPA



Fuente: Balance Militar de América del Sur, Centro de Estudios Nueva Mayoría 2004

En el siguiente cuadro desarrollado por Polo presentamos la serie histórica 1993-2002 en la cual se presenta el Gasto per cápita en Defensa para la región comparativamente con los EEUU. Se observa que Chile concentra el mayor gasto regional per cápita seguido por Colombia y Uruguay.

Es notoria la disminución de este parámetro para el Brasil a partir del año 2000 así como los bajos niveles de gasto per cápita de los países de la CAN comparativamente con el MERCOSUR.

GASTO PERCAPITA REGIONAL

AMERICA DEL SUR + EEUU. (US\$ Por Habitante)

País	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Guyana	8	8	9	9	8	9	8	8	7	6
Bolivia	16	16	18	18	18	17	18	16	16	14
Paraguay	16	17	23	22	26	24	24	22	14	9
Surinam	23	27	34	33	36	35	27	26	21	19
Perú	33	31	37	44	52	39	35	34	34	33
Ecuador	45	53	45	44	57	42	27	25	39	52
Venezuela	49	43	40	40	67	55	56	57	76	43
Colombia	36	34	51	52	71	68	53	46	66	64
Brasil	39	40	61	63	112	108	95	103	55	55
Uruguay	81	91	104	85	96	96	96	107	103	62
Argentina	91	97	113	108	143	147	149	126	117	36
Chile	128	137	137	138	200	200	172	190	180	160
EE.UU.	1,156	1,074	1,056	1,001	1,031	982	1,061	1,059	1,049	1,138

Fuente: “El Presupuesto de la Defensa: Una medida de confianza y seguridad mutua para garantizar la paz y la estabilidad entre los Estados”. Juan Polo Wood, Colegio Interamericano de Defensa, 2003.

A continuación presentamos la serie de los países de la región para SIPRI. Esto nos permitirá analizar posteriormente, desde una óptica crítica, las características estructurales de los presupuestos anuales fiscales por la fuente de financiamiento de Recursos Ordinarios o Presupuesto Fiscal.

En el siguiente gráfico, siempre de acuerdo a la estadística de SIPRI, se presenta los Gastos de Defensa en la región para el período 1993-2002, en términos de moneda nacional o doméstica, donde apreciamos el comportamiento de los presupuestos de la Defensa en los últimos diez años. En el caso de Colombia, por las razones ya explicadas del conflicto interno que mantiene, se observa que el presupuesto ha crecido significativamente en el último decenio. Sin embargo vemos para el caso chileno, un incremento presupuestal anual de tal magnitud, que el presupuesto correspondiente al año 2002, en términos nominales, es prácticamente 2.3 veces el presupuesto asignado en 1993.

GASTOS DE DEFENSA 1993-2002

PAIS	MONEDA	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ARGENTINA	mIl. Pesos	3,830	4,021	4,361	4,136	4,016	3,962	4,143	3,739	3,726	3,755
BOLIVIA	mIl. Bolivins	537	569	612	682	857	1,128	864	792	858	976
BRASIL	mIl. Reales		4,108	10,008	9,964	13,104	12,743	12,328	13,988	17,399	20,970
CHILE	bIl.Pesos	575	730	800	910	970	1,180	1,070	1,150	1,207	1,308
COLOMBIA	bIl.Pesos	1,315	1,745	2,228	2,786	3,537	4,356	5,372	5,935	7,228	7,575
ECUADOR	mIl.Dólares	438	447	473	417	493	544	292	-	-	-
PERU	mIl. N. Soles	-	-	-	-	3,171	3,384	3,398	3,684	3,214	2,661

Fuente: SIPRI YEARBOOK 2003
Elaboración Propia

Por otro lado, según el informe final sobre Metodología Estandarizada común para la medición de Gastos de Defensa (CEPAL) desarrollado entre Argentina y Chile para el trienio 1996-1998, Chile registra el 2.66% del PBI. Para reflejar la calidad que nos brinda este indicador mencionaremos que a nivel mundial, según datos de SIPRI, los Gastos de Defensa corresponden a un promedio del 2.5% del PBI mundial⁹².

Según SIPRI, considerando el período 1993-2001, Chile registra 2.9%, mientras Ecuador registra un 2.5%, Colombia 2.4% y Bolivia 2.1%. En el siguiente gráfico, de acuerdo a la información estadística de SIPRI, presentamos la serie histórica para el período 1993-2001. Nótese los promedios alcanzados para dicho período y asimetrías en gastos.

GASTOS DE DEFENSA EN % PBI NACIONAL
PERIODO 1993 - 2001

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	PROMEDIO
ARGENTINA	1.6	1.6	1.7	1.5	1.4	1.3	1.5	1.3	1.4	1.47
BOLIVIA	2.2	2.1	1.9	1.8	2.1	2.4	1.8	1.5	1.6	1.93
BRASIL	1.3	1.2	1.5	1.3	1.5	1.4	1.3	1.3	1.5	1.36
CHILE	3.2	3.4	3.1	2.9	2.8	3.2	2.9	2.8	2.9	3.02
COLOMBIA	3	2.6	2.6	2.8	2.9	3.1	3.5	3.4	3.8	3.07
ECUADOR	3.1	2.7	2.6	2.2	2.5	2.8	2.1	-	-	2.57
PERU	-	-	-	-	2	2	1.9	2	1.7	1.92

Fuente: SIPRI YEARBOOK 2003
Elaboración Propia

La siguiente serie histórica desarrollada por Polo Wood ⁹³, nos presenta la serie de Gastos de Defensa de la región incluido los EEUU, en porcentaje del PBI para el período 1993-2002, en la cual Chile y Colombia presentan promedios del

⁹² Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Yearbook 2003.

⁹³ Polo Wood, Juan, "El Presupuesto de defensa: Una medida de confianza y seguridad para garantizar la paz y estabilidad entre los Estados", Monografía, Colegio Interamericano de Defensa, Washington, 2004.

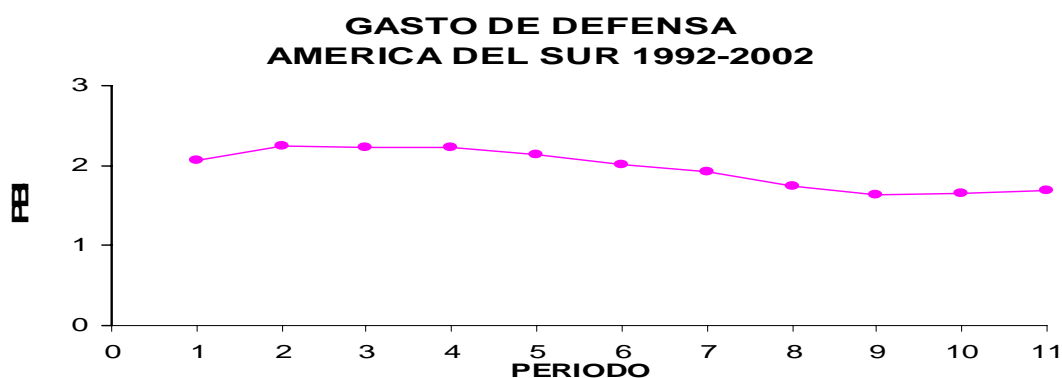
3.7% y 2.9% respectivamente. Nótese sin embargo, que los países del CAN mantienen promedios por debajo del 2% de sus respectivos PBI.

GASTO DE DEFENSA REGIONAL + EEUU. (%PBI)

País	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Prom.
Guyana	1.4	1.4	1.1	1.0	0.9	1.0	0.9	0.8	0.9	0.7	1.0
Paraguay	1.4	1.4	1.4	1.3	1.5	1.4	1.4	1.3	1.1	1.0	1.3
Venezuela	1.7	1.6	1.1	1.2	1.8	1.5	1.6	1.5	1.5	1.3	1.5
Argentina	1.7	1.7	1.7	1.5	1.8	1.8	1.9	1.7	1.7	1.4	1.7
Perú	2.1	1.8	1.6	1.9	2.2	1.6	1.4	1.3	1.7	1.6	1.7
Bolivia	1.5	1.4	2.1	2.1	2.0	1.8	1.7	1.4	1.7	1.6	1.7
Uruguay	2.2	2.5	2.9	2.3	2.3	2.3	2.3	2.6	1.9	1.8	2.3
Brasil	1.6	1.6	2.0	2.1	3.3	3.2	2.6	2.8	1.9	2.3	2.3
Ecuador	2.8	3.2	3.4	3.4	3.5	2.6	1.8	1.6	2.5	3.0	2.8
Colombia	2.5	2.3	2.6	2.6	3.3	3.2	2.8	2.4	3.5	3.7	2.9
EE.UU.	4.7	4.3	3.8	3.6	3.4	3.2	3.2	3.0	3.1	3.3	3.6
Chile	3.4	3.5	3.7	3.5	3.8	3.7	3.2	3.4	4.4	4.1	3.7
Surinam	2.3	2.8	3.9	3.5	4.4	4.2	2.7	2.7	5.3	5.0	3.7

Fuente: “El Presupuesto de la Defensa: Una medida de confianza y seguridad mutua para garantizar la paz y la estabilidad entre los Estados”. Juan Polo Wood, Colegio Interamericano de Defensa, 2004.

Seguidamente se presenta la serie histórica de los Gastos de Defensa para América del Sur contenida en “The Military Balance 2003-2004” en la cual el promedio de gastos regional viene reduciéndose significativamente desde un 2.25% en 1993 hasta alcanzar un 1.69% en el 2002⁹⁴.



Fuente: The Military Balance International Institute for Strategic Studies 2003 - 2004.

⁹⁴“The Military Balance 2003-2004”. International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press, London, 2004.

Seguendo con el Military Balance, el Gasto de Defensa regional para el trienio 2000-2002 registra un promedio del 1.70% del PBI. En esta serie estadística, al margen de corroborar las asimetrías de gastos, se aprecia que Surinam, Chile y Colombia son los países que dedican mayor gasto respecto a su producto domestico. De otro lado, Chile es quien tiene el mayor gasto per capita regional.

**GASTO DE DEFENSA
2000-2002**

PAISES	US \$ m.			US \$ Per Capita			% PBI		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Argentina	4,776	4,374	1,386	129	117	36	1.70	1.70	1.40
Bolivia	128	135	119	16	16	14	1.50	1.70	1.60
Brasil	11,475	9,514	9,651	67	55	55	1.90	1.90	2.30
Chile	3,158	2,818	2,557	204	180	160	4.20	4.40	4.10
Colombia	3,062	2,839	2,840	74	66	64	3.80	3.50	3.70
Ecuador	480	503	685	38	39	52	3.00	2.50	3.00
Guyana	7	6	5	8	7	6	0.90	0.90	0.70
Paraguay	90	76	54	16	14	9	1.20	1.10	1.00
Peru	888	889	865	33	34	33	1.70	1.70	1.60
Suriname	13	9	8	31	21	19	4.70	5.30	5.00
Uruguay	378	349	212	112	103	62	1.90	1.90	1.80
Venezuela	1,397	1,881	1,081	58	76	43	1.20	1.50	1.30
TOTAL	32,913	31,147	26,821	64	60	50	1.60	1.70	1.70

Fuente: The Military Balance International Institute for Strategic Studies 2003 - 2004.

A manera de conclusión podemos afirmar que las diversas series históricas presentadas de las fuentes consultadas, considerando un promedio mundial que es 2.5% del PBI, confirman el desbalance y asimetrías a nivel regional en materia de Gastos de Defensa, en el cual Colombia y Chile se encuentran por encima del 4% y Ecuador sobre el 3.5%. Por otro lado, Argentina, Bolivia y Perú mantienen valores muy por debajo del 2%. En el caso peruano se debe precisar, que las pensiones de retiro se encuentran incluidas en los presupuestos de Defensa. En este sentido, si descontamos el monto de las pensiones, el promedio para el período 1993-2001 sería

del 1.42%, con una notoria tendencia decreciente hacia el año 2003, que representaría el 0.8%.

Ahora, con respecto a la tasa de crecimiento de adquisiciones de activos militares, hasta el año 2001 se ha experimentado un descenso a nivel mundial, sin embargo paradójicamente en la región para el período 1993-2002, estos gastos se han incrementado en un 20% previéndose un mayor crecimiento a partir del 2004 en función a adquisiciones anunciadas por Chile, Brasil y recientemente Venezuela.

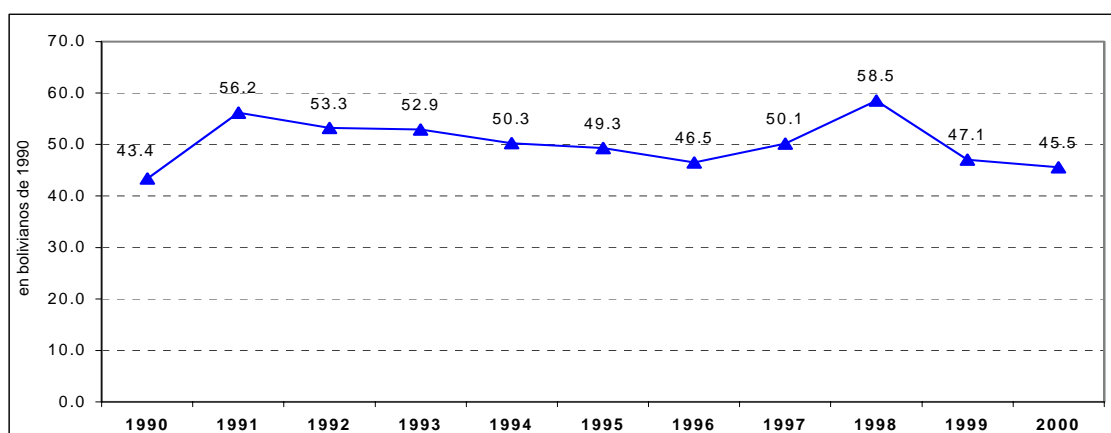
4.2.1 Análisis del caso boliviano

De acuerdo a las estimaciones de Atahuichi, en la década de los 90, Bolivia destinó en promedio un 2% de su PBI para Gastos de Defensa. El autor hace la salvedad que, en términos relativos, el esfuerzo de la economía boliviana en el sector defensa es comparable al que hace la economía de Chile país que ostenta el porcentaje es más alto comparativamente con el promedio registrado para los países de América del Sur, que para la década mencionada llegó al 1.8%. Empero, en términos absolutos Bolivia se encuentra después del Paraguay como el segundo país de menos Gasto de Defensa en Sudamérica⁹⁵.

El Gasto de Defensa per cápita boliviano, en términos reales, registra una tendencia decreciente proyectándose que en el largo plazo se gaste nominalmente menos en defensa por habitante. En el año 1997, con el cambio de gobierno, se registra un pico debido a un incremento en el presupuesto de defensa en 1998, llegándose a un máximo de 58.5 bolivianos de 1990 por habitante, para reducirse luego a 45.5 bolivianos en el año 2000.

⁹⁵ Atahuichi Quispe, Daniel, "Estudio y análisis de los desequilibrios financieros del Gasto Público militar en Bolivia en la década del 90", Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), Brasilia, REDES 2002.

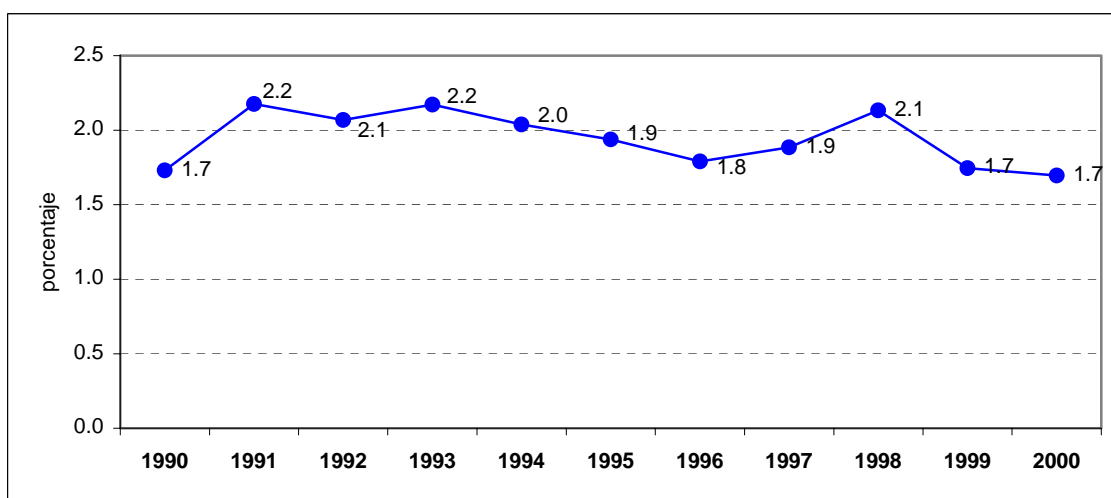
GASTO DE DEFENSA PER CAPITA 1990 – 2000



Fuente: Daniel Atahuichi Quispe, “Estudio y análisis de los desequilibrios financieros del gasto público militar en Bolivia en la década del 90”. CHDS. Brasilia. REDES 2002.

Por otro lado, el Gasto de Defensa respecto al PBI doméstico para el mismo período muestra una tendencia igualmente decreciente. Se observa una pendiente negativa y su estabilización a partir del 2000.

GASTO DE DEFENSA 1990 – 2000



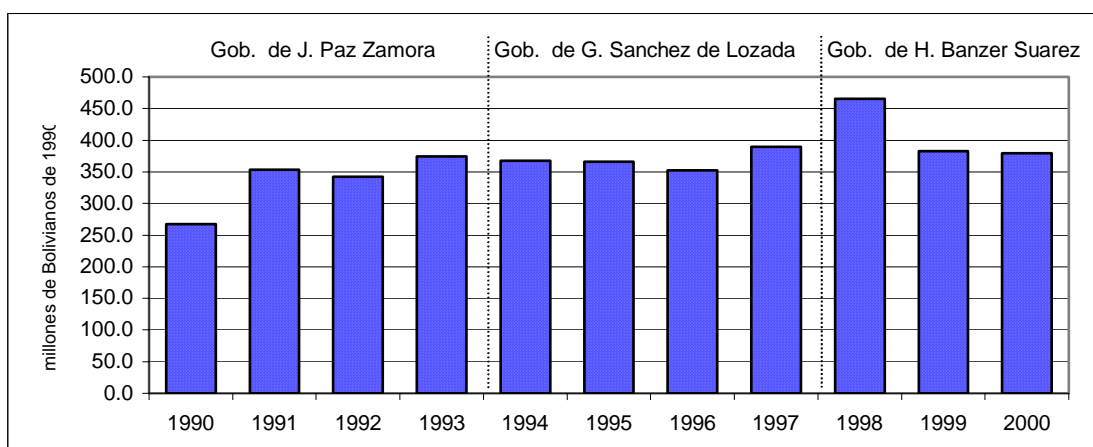
Fuente: Daniel Atahuichi Quispe. “Estudio y análisis de los desequilibrios financieros del gasto público militar en Bolivia en la década del 90”. CHDS. Brasilia. REDES 2002.

Respecto a la política de asignación de recursos económicos al sector defensa el estudio señala la evidencia de un comportamiento errático, que se explica en gran parte por los ciclos político-electorales que experimentó el país. Atahuichi presenta un análisis político respecto a las tres administraciones de la década de los 90, donde

para el año inicial de cada mandato el presupuesto de defensa tiende a incrementarse, pero posteriormente existe una tendencia a la baja.

La proyección evidencia los distintos grados de variabilidad en las asignaciones fiscales como consecuencia directa de los bajos niveles de crecimiento que ha presentado la economía boliviana.

PRESUPUESTO DE DEFENSA 1990 – 2000

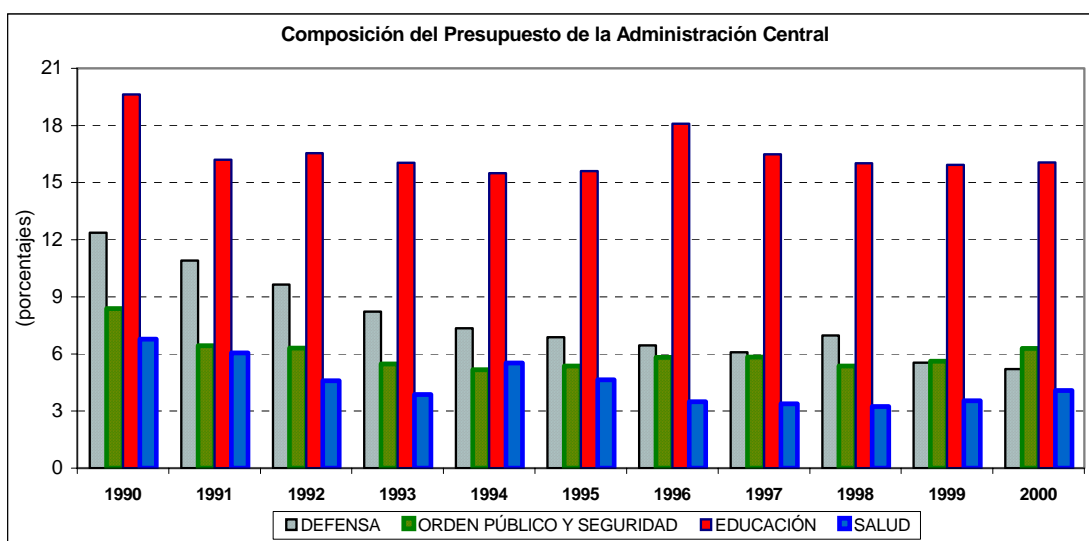


Fuente: Daniel Atahuichi Quispe. “Estudio y análisis de los desequilibrios financieros del gasto público militar en Bolivia en la década del 90”. CHDS. Brasilia. REDES 2002.

En la participación del Gasto de Defensa con otros Gastos públicos como la educación, salud y orden y seguridad pública, se observa que la defensa ha reducido su participación desde el 12,4% en 1990 hasta llegar a un 5,2% en el año 2000. Comportamiento similar se ha registrado el sector salud, desde un 6,8% hasta alcanzar el 4,5%, aunque no con una tendencia decreciente tan pronunciada como en Defensa.

Otros sectores, conforme se aprecia en la siguiente gráfica, como educación, y orden público y seguridad, salud, han presentado un comportamiento menos variable registrando participaciones promedio de 16,5% y 6,0% respectivamente.

GASTOS DE DEFENSA-OTROS GASTOS PUBLICOS



Fuente: Daniel Atahuichi Quispe. "Estudio y análisis de los desequilibrios financieros del gasto público militar en Bolivia en la década del 90". CHDS. Brasilia. REDES 2002.

Bolivia ocupa el puesto 114 del Índice de Desarrollo Humano 2004, en el grupo de Desarrollo Humano medio, con un impacto del gasto público en educación y salud para el 2001 del 6% y un 3.5% del PBI respectivamente, cifras que se han incrementado notoriamente, a pesar del recurrente déficit social, partiendo de un 2.3% y 2.1% respectivamente en 1990⁹⁶.

4.2.2 Análisis del caso peruano

Las prioridades del gasto público peruano se encuentran consideradas en los lineamientos establecidos en el Plan Estratégico Nacional 2002-2006, desarrollado durante el Gobierno de Transición luego del retorno a la democracia. Este Plan que establece cuatro grandes prioridades del Gobierno que sin lugar a dudas estamos en total acuerdo:

- La generación de empleo
- La lucha contra la pobreza
- La descentralización
- La modernización del Estado.

⁹⁶ Human Development Report. < <http://.hdr.unp.org/reports/global/2004.html>>

Estas prioridades representan la línea maestra referencial que permitirá una asignación de recursos presupuestales para concretar los objetivos y metas en el contexto social nacional. Es por esto que los sectores que tienen una especial atención lo constituyen salud y educación principalmente. Como herramienta en la mejora de la calidad de la gestión pública, este Plan se concentra en atender necesidades básicas de la población, en especial a aquellas de menores recursos, en materia de nutrición, servicios básicos de salud, mejora en la calidad de la educación, fortalecimiento del estado de derecho, seguridad ciudadana, consolidación de la democracia, descentralización económica y social y la preservación del medio ambiente.

Por otro lado, el Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007⁹⁷ es un documento que contiene una declaración de principios de política fiscal en el mediano plazo que establece un escenario macroeconómico en términos de crecimiento en base a las tendencias de los sectores productivos así como las proyecciones en materia económica y financiera del Estado para dicho período, permitiendo estimar un escenario fiscal que busca establecer una prioridad de gasto público, una reducción progresiva del déficit fiscal y de los requerimientos de endeudamiento del país.

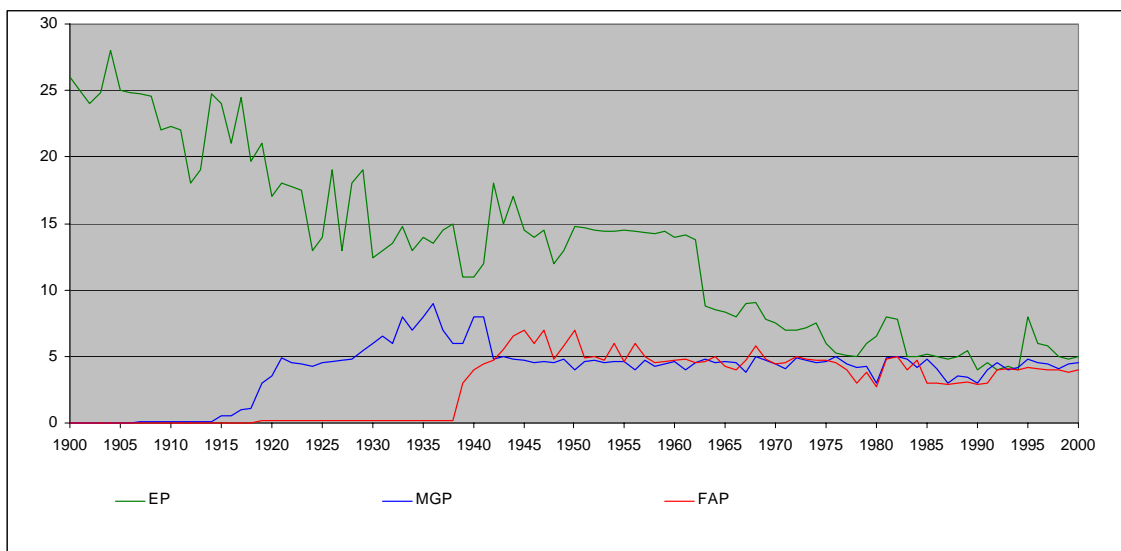
De la contrastación de ambos documentos se observa que la Defensa Nacional o Seguridad Externa no se encuentra priorizada como política de gasto público, a pesar de lo establecido en las Política Novena y Vigésimo quinta del Acuerdo Nacional y el contenido del Informe Final de la Comisión para la Reestructuración Integral de las FFAA aprobado mediante RS N° 038 DE/SG del 08 Marzo 2002.

El análisis histórico de los Presupuestos de la Defensa Nacional del Perú para el período 1901-2001, que se presenta a continuación, evidencia una participación porcentual decreciente con respecto al Presupuesto General de la República, pasando desde un 27% en el año 1901 a un 7.45% en el año 2001.

⁹⁷ PERU, Ministerio de Economía y Finanzas, Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007.

Desde una perspectiva crítica, estas cifras empezaron a disminuir, debido principalmente a la calidad de los presupuestos nacionales, luego de un período de expansión de la demanda, un mayor crecimiento poblacional, y por ende un mayor gasto en otros bienes públicos así como la incorporación de beneficios otorgados por la seguridad social.

SERIE HISTORICA GASTOS DE DEFENSA DEL PERU 1900-2000



Fuente: Trabajo de Investigación efectuado por el Magíster Jorge Moreno León en “Economía de la defensa nacional: Una aproximación al caso peruano”. Fernando Palomino Milla. CAJ. Lima 2004. Elaboración Propia

Debemos anotar que esta disminución no se ha estancado y que persiste. En el año 2003, este porcentaje representa únicamente el 5.87% del Presupuesto General de la República, cifra porcentual que corresponde a la mas baja registrada en la historia del Presupuesto de la Defensa Nacional del Perú.

Adicionalmente es notorio los picos de asignaciones presupuestales durante los años de conflictos en el Frente Externo, y la condición de regresividad recurrente de estos presupuestos, de acuerdo a la pendiente negativa fácilmente observable, una vez concluida las operaciones militares y los focos de tensión en las fronteras. De otro lado, los picos registrados en las asignaciones presupuestales para las Fuerzas Armadas durante los Conflictos con Colombia (1933) y con Ecuador (1941, 1981 y 1995) demuestran la característica *reactiva* de estos presupuestos.

Estas reducciones presupuestales son constantes conforme a la pendiente negativa resultante, a excepción de los conflictos antes citados, y ponen en evidencia la práctica de una política sostenida de reducción de carácter gradual y unilateral de los Gastos de Defensa en el Perú durante el siglo XX. Indudablemente, durante y después de los períodos de crisis en el Frente Externo, el Estado recurrió a procesos de endeudamiento externo y adquisiciones de activos militares mediante otras fuentes extra presupuestales, que ahora representan un peso en las obligaciones para el pago del servicio de deuda, al igual que otros países de la región, entre ellas con parte de los recursos obtenidos en los procesos de privatización durante la década pasada como mecanismo de financiamiento interno para cubrir estas demandas presupuestales necesarias para la modernización y renovación de activos militares requeridos por las Fuerzas Armadas, en especial para la Fuerza Aérea del Perú.

El grado de *regresividad* del Presupuesto de Defensa peruano, como producto de esta política implícita en la mayoría de gobiernos evidentemente no reconocida, fue prácticamente norma a lo largo de todo el siglo XX, a excepción del período dictatorial que comprende al Gobierno Militar entre los años 1968 y 1975.

En la siguiente figura se aprecia el nivel de gastos del sector público peruano en porcentajes del PBI para el período 1974 a 1984, donde los Gastos de Defensa en el Perú representaron para ese período un promedio del 4.7% del PBI, en los que se observa un incremento continuo del gasto corriente a lo largo del período. La razón predominante del aumento del gasto corriente fue sin lugar a dudas el aumento de los Gastos de Defensa⁹⁸.

⁹⁸ Thorp, Rosemary, “Gestión Económica y Desarrollo en Perú y Colombia”, Lima, Centro de Investigación (CIUP), Universidad del Pacífico, 1989.

INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO PERIODO 1974 –1984
En términos del PBI

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
GOBIERNO CENTRAL											
Gastos Corrientes	13.9	16.5	15.7	18.5	17.4	14.4	18.1	17.7	17.3	19.2	17.8
Sueldos y salarios	5.3	5.9	5.5	5.3	4.7	4.0	4.8	5.2	5.2	5.2	5.0
Bienes y Servicios					0.6	0.6	0.8	0.8	0.7	0.9	1.0
Gastos de Defensa	3.5	4.6	4.0	7.3	5.5	3.4	4.9	4.4	5.5	5.1	3.5
Otros	5.1	6.0	5.3	5.9	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D
Inversión	4.5	5.1	4.8	3.8							
Total Gastos	18.4	21.6	20.4	22.2							
Ingresos	15.2	16.0	14.3	14.3							

Fuente: Rosemary Thorp. "Gestión económica y desarrollo en el Perú y Colombia. En "Economía de la Defensa Nacional: Una aproximación al caso peruano". CAJ. Fernando Palomino Milla. Lima 2004. Elaboración propia.

Las adquisiciones militares del Perú en el período 1974-1984 correspondieron a la necesidad de establecer una política de disuasión desde un plano estrictamente militar considerando en aquella época las viejas hipótesis de guerra cruzadas que obligaban a mantener Fuerzas Armadas en un alto grado de preparación. No olvidemos que existía en aquel entonces una situación de conflicto latente entre el Perú y Ecuador, felizmente superada en la actualidad, a partir del Tratado de Paz de Itamaratí en 1998, así como una situación de tensión con Chile, esto último agravado como una consecuencia directa de la coexistencia de gobiernos no democráticos en ambos países.

Esta realidad se agudizó sustantivamente durante el período 1988 al 2003, en medio de la amenaza de las organizaciones terroristas en el Perú, decreciendo los niveles de presupuesto de la Defensa desde un 14.88% hasta un 5.86% durante el año 2003 respectivamente, con respecto al porcentaje de participación en el Presupuesto General de la República y para el año 2003, tomando como referencia el año 2002, se experimentó una reducción nominal presupuestal del 16%.

Debe señalarse que como resultado de las operaciones militares realizadas por las Fuerzas Armadas entre 1988 y el año 1995 durante la Lucha contra el Terrorismo, se experimentó inevitablemente una degradación acelerada en aquellos activos militares, destinados originalmente para contingencias en el Frente Externo

empleados durante toda la campaña en el Frente Interno. Estas acciones operativas a lo largo del inmenso teatro de operaciones del Frente Interno, sumada a la cada vez menor asignación presupuestal, desgastó y “consumió” la vida útil de muchas plataformas de alto valor militar de las Fuerzas Armadas, como son los aviones de transporte y helicópteros principalmente.

En la siguiente gráfica observamos que los presupuestos de la Defensa Nacional para el período 1989-2003. Se observa una reducción en la participación respecto al presupuesto general de la república desde un 14.44% en 1988 hasta un 5.85% en el año 2003, lo que en términos prácticos representa comparativamente año 2003, una caída sostenida en la asignación de recursos presupuestales para las Fuerzas Armadas en 2.5 veces respecto al año 1988. Esto último, evidencia la cada vez menor disponibilidad de gastos variables destinados a la operatividad de las Fuerzas Armadas.

PRESUPUESTO DE DEFENSA PERIODO 1989-2003

AÑOS	PTO GENERAL DE LA REPUBLICA	PRESUPUESTO ASIGNADO AL SECTOR	PARTICIP. PORCENTUAL %
1989	1,504,762	217,333	14.44
1990	31,520,152	4,498,415	14.27
1991	2,785,144,646	308,453,509	11.07
1992	6,107,494,288	797,678,351	13.06
1993	10,813,992,924	1,346,710,160	12.45
1994	16,158,416,646	1,726,947,579	10.69
1995	21,840,000,000	2,255,538,150	10.33
1996	22,262,773,000	2,425,833,563	10.90
1997	24,765,000,000	2,223,642,194	8.98
1998	29,523,775,426	2,670,966,458	9.05
1999	31,947,306,720	2,772,803,520	8.68
2000	34,045,803,045	3,227,753,605	9.48
2001	35,711,747,654	3,485,756,061	9.76
2002	36,377,987,911	2,496,389,938	6.86
2003	S/. 44,516,006,305	S/. 2,605,391,000	5.85

Elaboración Propia

Desde las adquisiciones militares efectuadas durante el Gobierno Militar en la década de los 70, sustentadas en probadas tensiones fronterizas, hasta las adquisiciones de los MIG-29 y SUKOI 25 en los 90 a Bielorusia, sustentado en la necesidad de contar con un nuevo parque aéreo de combate como elemento disuasivo que el Estado Peruano consideró conveniente; no se ha adquirido material bélico que

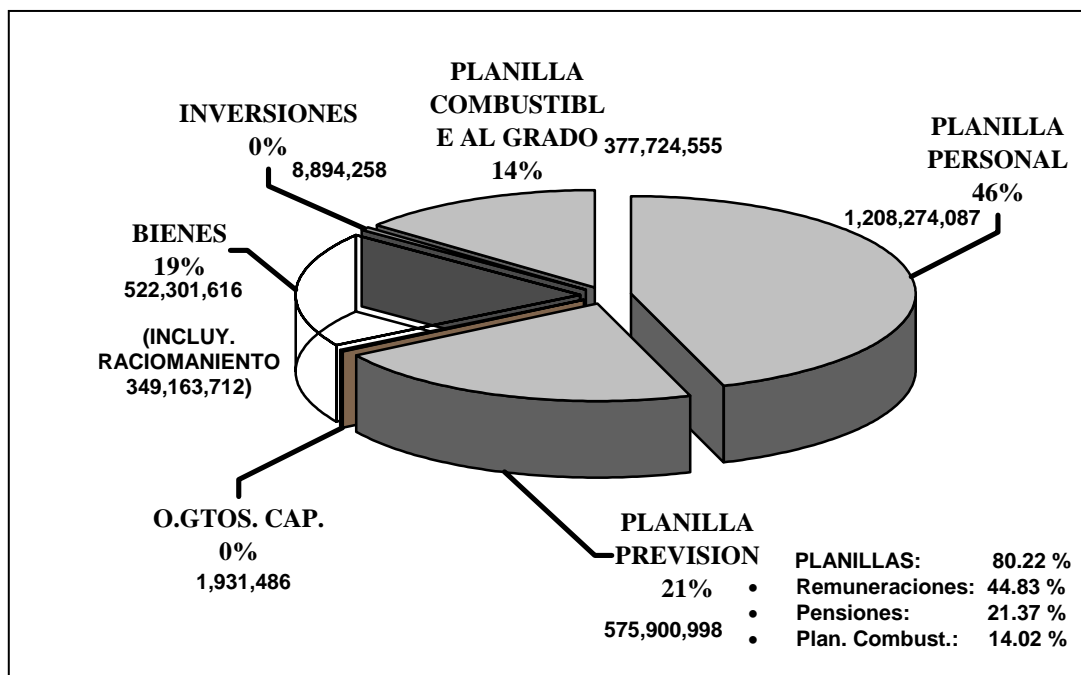
permita presumir remotamente el inicio de programas de renovación de plataformas y equipamiento militar y menos pensar en la remota posibilidad de una carrera armamentista por el lado peruano.

Los Presupuestos de la Defensa del Perú durante la historia republicana, no han gozado en el tiempo de una situación de privilegio con relación a su participación en el Presupuesto General de la República. Las adquisiciones militares efectuadas en la década del 70, otorgaron entre 1970 y el año 1995 adecuados niveles de disuasión estratégica en la subregión, debido a los ya mencionados focos de tensión, dentro de las hipótesis clásicas de conflicto, felizmente hoy superados.

La calidad y consistencia estructural de estos presupuestos, sustentados en las cifras porcentuales regresivas, y sobre todo reactivas, que se explican por sí solas, son el fiel reflejo del grado de prioridad que los Gobiernos en el tiempo han asignado históricamente a la Defensa Nacional del Perú.

En el año 2003 la estructura presenta Gastos Fijos desagregados ascendentes al 94% del total de las asignaciones, para atención prioritaria de remuneraciones y obligaciones sociales, pensiones, racionamiento, salud, seguros y tarifas públicas esenciales de los Institutos Armados. Para Gastos Variables, es decir actividades destinadas a la Seguridad Externa, como son la operación, reparación, mantenimiento de los activos militares así como atender otras actividades de carácter no militar en apoyo a la Seguridad Interna en materia de lucha contra la subversión, contra el tráfico ilícito de drogas, contra el contrabando y acciones cívicas, se dispone el 6% del total del Presupuesto asignado.

A continuación se presenta la distribución del Presupuesto de Defensa en el año 2003, por Grupo Genérico de Gasto, en el que se aprecia que el 80.22% del Presupuesto es destinado para atender los *gastos de planillas*, tanto en remuneraciones (45.73%), pensiones (19.52%) y combustible al grado (13.96%). Descontadas estas cantidades, para el Grupo Genérico de Gastos 03: Bienes y Servicios, se dispone de un 19.38%, cifra porcentual que representa S/. 522 millones de nuevos soles, equivalentes a USD \$ 151 Millones de dólares.



Elaboración Propia

En este Grupo Genérico de Gastos 03: Bienes y Servicios cifra, se concentran adicionalmente otros gastos fijos, por concepto de alimentación o racionamiento del personal militar en situación de actividad y gastos derivados del pago de servicios públicos esenciales; una vez atendidos aquellos gastos fijos, descontados de los S/. 522 Millones de nuevos soles, queda disponible una cifra cercana a los S/. 120 Millones de nuevos soles, equivalentes a USD \$ 34 Millones de dólares, para atender, entre otros, los denominados Gastos Variables, que incluyen los gastos de funcionamiento mínimos de operación de las Instituciones Armadas, demandas por el entrenamiento de dotaciones, instrucción del personal, operación y mantenimiento de activos militares y actividades militares en el Frente Interno.

En conclusión, Perú viene implementado de facto una política unilateral de reducción progresiva de los Gastos de Defensa, privilegiando la atención de otras políticas de carácter social como es la educación y la salud. Perú en el 2004 ocupa el puesto 85 del Índice de Desarrollo Humano, en el grupo de Desarrollo Humano medio, con un gasto en educación y salud del 3.3% y 2.6% del PBI para el 2001, habiendo incrementado estos niveles de gasto sustantivamente desde un 2.2% y 1.3% respectivamente en 1990.

4.2.3 Análisis del caso chileno

Las fuentes de financiamiento de las Fuerzas Armadas Chilenas son fundamentalmente dos. Por un lado, los Recursos Fiscales asignados, vía Ley de Presupuesto, al igual que las demás Fuerzas Armadas de la región, y del otro, los recursos obtenidos por una ley secreta que grava las exportaciones de la Corporación del cobre (CODELCO) y que se denomina Ley Reservada del Cobre. El presupuesto de defensa es propuesto por el ejecutivo y aprobado por el Congreso y los recursos de CODELCO, que financian la Ley Reservada del Cobre, no requieren de la aprobación del Congreso y su registro se efectúa en una contabilidad paralela.

La distribución del Presupuesto de Defensa en Chile entre las Instituciones Militares, al igual que otros países de América del Sur, sigue un criterio histórico en la cual la asignación presupuestal del año siguiente está muy cercana a la asignación presupuestal porcentual del presente año. Por tanto la base del presupuesto en un período la constituye el presupuesto de Defensa del año anterior. Esto refleja una inercia presupuestal con una rigidez absoluta en el manejo de las cifras.

La Ley 13196, o Ley Reservada del cobre, promulgada en 1958 y con texto definitivos en 1976 y 1985, señala que el 10% del ingreso en moneda extranjera por la ventas al exterior de la producción de cobre de la Corporación Nacional de Cobre (CODELCO) y el 10% del valor de aporte en cobre al exterior que efectúe dicha corporación, deberán ser depositados en el Banco Central de Chile en moneda norteamericana a efectos que el Consejo Superior de Defensa Nacional disponga la utilización de dichos fondos.

De acuerdo con esta Ley, estos fondos se destinan exclusivamente a la adquisición de equipamiento y activos militares. Se incluye en los alcances de la mencionada Ley las adquisiciones de plataformas aéreas, navales y terrestres así como la logística requerida que aseguren la operatividad de los activos militares. Para tal efecto, tomando como base las cifras oficiales contenidas en el Libro Blanco de la Defensa Nacional de Chile, se presenta inicialmente la serie histórica del Presupuesto

de Defensa para el período 1971-1988, serie que nos permitirá apreciar el comportamiento del presupuesto de defensa durante el período de la ruptura democrática en Chile.

PRESUPUESTO DE DEFENSA CHILE 1971-1988

AÑOS	PARTICIPACION PORCENTUAL	PORCENTAJE PBI %
1971	8.52	2.36
1972	9.11	2.71
1973	8.48	3.66
1974	19.91	5.59
1975	23.71	5.77
1976	23.38	4.93
1977	21.61	4.66
1978	21.66	4.55
1979	20.12	4.03
1980	17.64	3.71
1981	14.73	3.53
1982	15.28	4.12
1983	14.73	3.91
1984	13.94	3.75
1985	12.91	3.43
1986	13.02	3.36
1987	14.02	2.91
1988	14.41	2.96

Fuente: Libro Blanco de la Defensa Nacional de Chile 2002

La gráfica nos permite observar un pico importante en 1975, donde el Presupuesto de Defensa de Chile, considerando ambas fuentes de financiamiento, alcanzó prácticamente una cuarta parte del agregado presupuestal del país y representó un 5.77% del PBI nacional, prácticamente a niveles de Gastos de Defensa alcanzados por países árabes del Medio Oriente. Esto se explicaría de alguna forma los escenarios de hipótesis de guerra vecinales vigentes en aquellos tiempos, especialmente con Argentina y Perú.

Posteriormente, en la serie histórica de los Gastos de Defensa de Chile para el período 1989-2001, con el advenimiento del sistema democrático, permite observar un decrecimiento de la participación fiscal del Presupuesto pasando desde un 17.20% hasta alcanzar un 8.72 y con respecto a la participación respecto al PBI, desde un 2.96% hasta un 1.74%, conforme se aprecia a continuación:

PRESUPUESTO DEFENSA DE CHILE 1989– 2001

AÑOS	PRESUPUESTO ASIGNADO AL SECTOR (MM Pesos)	PARTICIP. PORCENTUAL %	PBI %
1989	705,402	17.20%	2.96%
1990	629,256	15.60	2.70
1991	580,736	13.20	2.34
1992	579,292	11.90	2.09
1993	559,112	10.52	1.91
1994	570,689	10.25	1.83
1995	635,965	10.90	1.87
1996	614,618	9.74	1.61
1997	657,110	9.59	1.64
1998	639,413	8.85	1.59
1999	690,875	9.67	1.73
2000	714,109	9.67	1.71
2001	735,834	8.72%	1.74%

Fuente: Libro Blanco de la Defensa Nacional de Chile 2002

Sin embargo, el análisis de la serie de los Gastos de Defensa en Chile merece un comentario especial. La Ley Reservada del Cobre establece un flujo permanente de ingresos que oscilan en un piso promedio no menor a \$ 200 millones anuales, que se reajusta por el índice de precios al por mayor de Estados Unidos; supeditado entre otras consideraciones al volumen de ventas al exterior de CODELCO y por otro lado al precio del cobre en el mercado internacional.

Por lo tanto, a mayor volumen de ventas y mejores precios internacionales del metal, la contribución de esta fuente de financiamiento al Presupuesto de Defensa será mayor y viceversa. Debido a la alza del precio del metal en el año 2004 los ingresos estimados fueron record, bordeando la cifra de \$ 280 millones de dólares los cuales, de acuerdo a la práctica en el manejo de estos recursos, fueron repartidos en tercios entre las tres Instituciones Armadas.

De acuerdo a las estimaciones de Pattillo, en el período 1963-1972 el ingreso promedio anual de las Fuerzas Armadas de Chile por la fuente de financiamiento Ley Reservada del Cobre, representó el 0.32 del PBI, con una desviación estándar de 0.11

y para el período 1974-1985 el ingreso por esta fuente representó el 0.78% del PBI con una desviación estándar de 0.21⁹⁹.

Mediante esta fuente de financiamiento, en el tema de adquisiciones de activos militares, el actual programa de “renovación” de plataformas aéreas, navales y terrestres que viene llevando a cabo Chile destina un presupuesto de más de \$ 3,000 Millones de dólares en adquisición de estas plataformas; aviones de combate F-16 para la Fuerza Aérea, submarinos Scorpene de última generación para la Armada, más de doscientos (200) tanques Leopard para el Ejército, sin dejar de mencionar que se encuentra pendiente viabilizar el Proyecto Tridente para la construcción de cuatro nuevas Fragatas Meko. Empero, el Proyecto Puente ha permitido a la Armada de Chile en el año 2003 adquirir e incorporar dos (2) destructores británicos y en el año 2004 adquirir cuatro (4) Fragatas Holandesas a un costo superior de \$ 350 millones de dólares¹⁰⁰.

La argumentación de estas adquisiciones, según las autoridades chilenas, obedece a simples procesos ya planificados de renovaciones de plataformas aéreas, navales y terrestres obsoletas por otras nuevas. Los nuevos programas de adquisiciones de activos militares, sumada recientemente la autorización del Congreso Norteamericano para la transferencia de un Destructor clase “Spruance”, evidentemente ocasiona un desbalance estratégico en el Pacífico Sur.

En este sentido, llama la atención las conclusiones a las que arriban los investigadores de Nueva Mayoría en el Balance Militar de América del Sur 2004 al señalar que *“en este contexto, los planes de reequipamiento para modernizar los aviones de caza que han decidido Brasil y Chile, así como los proyectos de*

⁹⁹ Pattillo, Guillermo. “El Presupuesto de Defensa en Chile: Procesos decisionales y Propuesta de Indicadores de evolución” en Security and Defense Studies review, Vol.1, Washington, Winter 2001, pg.137.

¹⁰⁰ “En menos de cinco años se compraron dos submarinos Scorpene, 200 tanques Leopard y los mentados F-16. Amén del proyecto de adquisición de cuatro fragatas. ***Este no es un arsenal para participar en fuerzas internacionales de paz. Mas bien es el armamento para una guerra convencional breve con un país vecino***”. Raúl Sohr, Seguridad, Modernización del Estado y Gastos de Defensa, en Seguridad y Defensa: Una reflexión crítica, 2003.

modernización de sus respectivas flotas, no implicarían riesgo de una carrera armamentista en la región”¹⁰¹.

En este escenario, debe mencionarse la absoluta situación de paz con sus vecinos, a pesar de los reclamos de Bolivia por una salida soberana al mar luego de la pérdida de su litoral en la Guerra del Pacífico y la cuestión de límites marítimos con el Perú, y sobretodo la existencia de amplios Mecanismos de Confianza y Seguridad Mutua (MCSM) a todo nivel, en especial en el campo político y militar y sobre todo de integración económica, como nunca antes en la historia de las relaciones bilaterales, en especial con Argentina y Perú. Sumado a esto, los procesos de Medición estandarizada de Gastos de Defensa con Argentina ya finalizado y actualmente en desarrollo conjunto con el Perú¹⁰².

Sin embargo, debemos mencionar que las cifras oficiales del Presupuesto de Defensa exhibidas en el Libro Blanco de la Defensa Nacional de Chile 2002, citadas en la presente investigación, agregando los recursos fiscales mas los recursos de la Ley Reservada del Cobre, difieren sustancialmente de otras fuentes de estudio, nacionales e internacionales. Esta situación evidencia aún más la necesidad de homologar a nivel regional la metodología de medición de los Gastos de Defensa¹⁰³.

Como ejemplo de lo anterior, tomando como referencia a la CEPAL, Chile para el trienio 1996-1998 registra asignaciones presupuestales anuales para la Defensa Nacional, no menor al 2.66% de su PBI. SIPRI en su reporte anual 2004 otorga el 3.9% y para el IISS la cifra es cercana al 4.4%. Independientemente de la fuente, estas cifras se encuentran por encima del promedio mundial, contrastado con una Argentina que destina únicamente un 1,11% de su PBI y Perú el 0.8%.

¹⁰¹ Nueva Mayoría, *ibíd.*

¹⁰² Esto último a pesar del reciente anuncio de suspensión oficial por parte del Perú de los acuerdos de cooperación y confianza en materia militar con Chile con fecha 23 de marzo 2005 y notas de protesta diplomáticas de Abril, como resultado del escándalo internacional surgido de las declaraciones del ex Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas y otros testigos, que Ecuador recibió armas chilenas en pleno conflicto del Cenepa en 1995. Esta reacción se sustenta en el hecho que, además de los acuerdos internacionales para no armar a ninguno de los contendientes, Chile es garante de la relación peruano-ecuatoriana y como tal está obligado a guardar neutralidad.

¹⁰³ “*El Libro de la Defensa Nacional de Chile (1997) utiliza una metodología diferente para calcular los Gastos de Defensa de ese país. Esta se construye a partir de bases analíticas distintas a las*

Chile ocupa el puesto 43 del Índice de Desarrollo Humano 2004, en el grupo de Desarrollo Humano alto, destinado en el 2001 un 3.9% y 3.1% del PBI respectivamente para las políticas públicas de educación y salud.

4.2.4 Análisis del caso argentino

Desde la recuperación del sistema democrático, la serie histórica de los Gastos de Defensa en Argentina para el período 1983-2003 señala que el presupuesto de Defensa experimentó una reducción progresiva y dramática respecto al agregado nacional como parte de un proceso de reducción del gasto, pasando desde un 13.78% del Presupuesto fiscal anual y 3.10% del PBI en 1983 a un 7.70% y 1.19% respectivamente para el año 2003.

Para comprender mejor esta realidad, en términos reales entre 1984 y 1996, los Gastos de Defensa de Argentina como parte del presupuesto nacional, fueron reducidos prácticamente a la mitad y posteriormente, como consecuencia de las crisis económicas surgidas durante el período 1998 al 2001, la situación se agudizó aún más hasta alcanzar los niveles presentes.

Esta aguda situación presupuestal obligó a que el Ejército Argentino realice drásticas reducciones hasta aproximadamente el 50% de los efectivos. En este sentido, a partir de 1990 se inició una severa reestructuración que disolvió ochenta (80) unidades y reubicó otras fuera del área urbana para de esta forma poder vender los terrenos y obtener ingresos adicionales.

El siguiente cuadro grafica esta realidad:

sugeridas en este informe". Metodología Estandarizada común para la medición de Gastos de Defensa, pg. 27, CEPAL, Santiago. 2001.

PRESUPUESTO DE DEFENSA PERIODO 1983– 2003

AÑOS	PTO GENERAL PÚBLICA (\$Millones)	PRESUPUESTO ASIGNADO AL SECTOR (\$ Millones)	PARTICIP. PORCENTUAL %	PBI %
1983	77,010	10,614	13.78%	3.10%
1985	67,567	7,138	10.56	2.32
1986	68,403	7,308	10.68	2.23
1987	75,041	8,079	10.77	2.40
1988	51,017	7,299	14.31	2.18
1989	40,481	6,164	15.23	2.11
1990	37,323	4,661	12.49	1.55
1991	42,804	5,562	12.99	1.70
1992	50,285	5,831	11.60	1.64
1993	60,705	5,173	8.52	1.36
1994	64,835	5,909	9.11	1.46
1995	62,674	5,505	8.78	1.43
1996	63,608	5,405	8.50	1.36
1997	65,806	5,225	7.94	1.22
1998	68,517	5,319	7.76	1.21
1999	73,913	5,506	7.45	1.28
2000	73,343	5,308	7.24	1.25
2001	72,572	5,193	7.16	1.28
2002	45,064	3,669	8.14	1.17
2003	56,828	4,373	7.70%	1.19%

Fuente: Rodríguez, Sibilla y Vara. “Calidad eficiencia y transparencia del Presupuesto de Defensa. El caso Argentino”. Papeles investigación. 2004. RESDAL. Elaboración Propia

Rodríguez, Sibilla y Vara en su estudio señalan, citando a López, que el sector Defensa en Argentina durante este largo período fue objeto de un drástico “*downsizing*”, por razones estrictamente fiscales sumada la percepción política de una distensión absoluta en el frente externo al no existir amenazas definidas y la eliminación absoluta de la hipótesis de guerra tradicional con Chile sustentada en un escenario de cooperación a todo nivel, en especial en el ámbito político, comercial y militar.

Este downsizing fue calificado por López como un proceso de desmovilización y desarme sin que mediara, en la toma de decisiones ningún tipo de evaluación de carácter estratégico respecto al rol de sus Fuerzas Armadas y las amenazas de la función demanda, es decir reducciones presupuestales progresivas que

posteriormente son exhibidas por los gobiernos de turno, al igual que en otros países de la región, como logros alcanzados en las políticas fiscales¹⁰⁴.

Por su parte Scheetz, menciona que como consecuencia de este downsizing, las Fuerzas Armadas Argentinas, como Instituciones dedicadas a la seguridad externa, han *involucionado* a lo largo de las últimas dos décadas como consecuencia de las severas reducciones presupuestales y a la “ausencia” de una reforma militar debido a la indiferencia y falta de voluntad de la clase política gobernante o como el investigador llama, “benign neglect” o negligencia benigna. Como es de esperarse, el presupuesto de Defensa cubre básicamente los gastos fijos e inerciales en materia de remuneraciones y pensiones así como obligaciones sociales¹⁰⁵.

Es interesante señalar que en Argentina existe un frondoso Marco Legal, a partir de las Leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior, y en especial la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, la cual señala las fuentes de financiamiento del sector Defensa de cara al proceso de reestructuración. Sin embargo, debido a las recurrentes crisis fiscales, sumado al poco peso específico que se le otorga a la Defensa, como política pública, no ha podido aplicarse en su espíritu original, lo cual ha dejado trunco una serie de programas de mantenimiento y recuperación progresiva de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas.

A pesar de la situación presupuestal antes señalada, las Fuerzas Armadas argentinas realizan anualmente un número significativo de ejercicios combinados con distintos países vecinos de la región así como con los EEUU, Sudáfrica y eventualmente con naciones europeas. Asimismo a partir de la década de los 90, el gobierno, en apoyo a su política exterior, dispuso la participación activa e intensiva de sus Fuerzas Armadas en las operaciones desarrolladas por las Naciones Unidas en materia de operaciones de mantenimiento de la paz. Esta política de empleo de sus

¹⁰⁴ López, Ernesto, “La reducción del gasto militar en la Argentina: algunas implicaciones económicas y políticas”, Centro Regional para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, 1994, Lima, Perú.

¹⁰⁵ Scheetz, Thomas, “El Presupuesto de Defensa en Argentina: Su contexto y una metodología de análisis” en Security and Defense Studies Review, Vol.2, Summer 2002.

Fuerzas Armadas tuvo sus réditos y en 1998 Argentina fue designado por los EEUU como aliado extra OTAN.

En las llamadas operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, sus Fuerzas Armadas han tenido participación, entre otras, en la Guerra del Golfo (1990-1991), reinstauración de la democracia en Haití (1994-1995) así como en operaciones en Chipre, Bosnia, Croacia, Kosovo, El Salvador, Medio Oriente, Sahara occidental y Timor.

En este sentido, Argentina es el país de la región que más ha contribuido en estas misiones así como ha destinado mayores recursos humanos y financieros, a pesar de las recurrentes restricciones fiscales que han sido presentadas. Por tanto, si bien es cierto existe una carestía de medios que permita cubrir los requerimientos para el mantenimiento, reparación y renovación plataformas de alto valor militar, ha demostrado una relativa eficiencia en el gastos de defensa al permitir la participación intensiva de sus Fuerzas Armadas en las de mantenimiento de la paz de la ONU.

Finalmente, a juicio del autor, Argentina al igual que otros países de la región tiene aún pendiente saltar la valla de percibir políticamente el análisis de la Defensa dentro del plano absoluto de las relaciones cívico-militares sumada a la indiferencia en otras temáticas de la Defensa, como son el gasto y presupuesto. Esto permitirá en algún tiempo, en Argentina como en otros países de la región, el reemplazo del enfoque fiscalista y facilista del “downsizing”, por un enfoque estratégico o “resizing” que permita recuperar las capacidades operativas de sus medios navales, aéreos y terrestres dentro de un esquema de presupuesto de defensa pro activo¹⁰⁶.

Argentina ocupa el puesto 34 del Índice de Desarrollo Humano 2004, en el grupo de Desarrollo Humano alto, con un gasto en educación y salud para el 2001 ascendente a 4.6% y 5.1% respectivamente comparados con un gasto en 1990 que representaba el 1.1% y 4.2%.

¹⁰⁶ Rodríguez, Sibilla y Vara, “Calidad eficiencia y transparencia del Presupuesto de Defensa. El caso Argentino”, Papeles investigación RESDAL, 2004. <<<http://www.resdal.org.html>>>.

4.2.5 Análisis del caso colombiano

Colombia enfrenta desde hace más de 40 años el flagelo de la guerrilla y del narcoterrorismo. Desde esta perspectiva la participación de sus Fuerzas Armadas en apoyo a la Seguridad Interna ha sido y viene siendo empleada intensivamente.

De acuerdo a las investigaciones de Tobar, Reyes y Soto, el Gasto de Defensa histórico en Colombia en el período 1926-1998, refleja que los ciclos de expansión y contracción de éste son producto de programas coyunturales de adquisición de activos militares y de las reclasificaciones salariales elevan el nivel y lo hacen inflexible a la baja, dadas la características rígidas e inerciales¹⁰⁷.

El comportamiento histórico del Gasto de Defensa colombiano indica un comportamiento reactivo. Desde 1926 hasta el año 2000 el promedio registra un gasto del orden del 1.8% del PBI, con un mínimo de 0.5% en 1930 y un máximo alcanzado de 3.6% en 1997. Durante esta serie se observa el incremento del gasto desde un 0.7% del PBI en 1932 hasta alcanzar un 3% en 1933 durante el conflicto con Perú, luego del conflicto se redujo a un 1.5%. Esto nos confirma el carácter reactivo del Gasto de Defensa.

Posteriormente en la década del 40, en plena segunda Guerra Mundial, los Gastos de Defensa se redujeron por debajo de su tendencia histórica. A partir de las décadas de los 60 y 70, con el advenimiento de las adquisiciones de plataformas aéreas de combate y otros activos militares, se volvió a incrementar a niveles del 3% promedio del PBI.

¹⁰⁷ Tobar Yaneth, Reyes Héctor, Velasco Andrés, “El Gasto Militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos”, Revista CEPAL, Diciembre 1999.

COMPORTAMIENTO DEL GASTO DE DEFENSA EN COLOMBIA

AÑOS	PERIODOS	%PBI
1926-1998	Período de análisis	1.8
Decenios		
1926-1929	Decenio 1920	0.7
1930-1939	Decenio 1930	1.5
1940-1949	Decenio 1940	1.1
1950-1959	Decenio 1950	1.8
1960-1969	Decenio 1960	2.0
1970-1979	Decenio 1970	1.9
1980-1989	Decenio 1980	2.0
1990-1998	Decenio 1990	2.8
Momentos Históricos		
1926-1931	Pre Guerra con Perú	0.6
1933-1934	Guerra con Perú	3.0
1939-1947	Segunda Guerra Mundial	1.1
1948-1952	Violencia Interna	1.3
1953-1970	Violencia Interna	2.0
1993-1998	Nivelación salarial	3.1

Fuente: “El Gasto Militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos”. Tobar, Reyes y Velasco. Revista CEPAL. Dic.1999.

En el período 1980-1998, el principal componente del Presupuesto de Defensa lo constituye el rubro de remuneraciones y salarios del personal así como el de pensiones, representando un 45,2% y 26.2% del Gasto. Para el rubro de Bienes y Servicios destinado a cubrir los Gastos Variables de las Fuerzas Armadas, se destina un 14.8% y en el rubro Inversiones un 13.8%, cifras que permiten financiar el accionar operativo y demanda por activos militares de las Fuerzas Armadas de cara a su participación en la lucha contra el narcoterrorismo. A continuación se presenta la serie del desagregado en dicho períodos de los Gastos Fijos (Remuneraciones y Pensiones) y Gastos Variables (Gastos de Operación e Inversión) de las Fuerzas Armadas de Colombia.

COMPOSICION ESTRUCTURAL DE GASTOS DE DEFENSA

PERIODO	REMUNERACIONES Y PENSIONES	OPERACIÓN	INVERSION
1980-1998	71.4	14.8	13.8
1980-1992	70.0	13.8	16.4
1993-1998	72.9	15.8	11.3

Fuente: “El Gasto Militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos”. Tobar, Reyes y Velasco. Revista CEPAL. Dic.1999.

Sin embargo, estos Gastos tienen tendencias crecientes. En el año 2004, el Gasto de Defensa colombiano representó un 4.2% del PBI y un peso específico fiscal de aproximadamente 18% del Presupuesto Nacional. Para el año 2005 el Presupuesto de Defensa de Colombia asciende \$ 4,370 millones de dólares equivalente al 4.5% del PBI doméstico. Esta magnitud presupuestal se sustenta principalmente en la ejecución del Plan Colombia, como estrategia nacional, y del Plan Patriota, para la aplicación del esfuerzo militar por parte de las Fuerzas Armadas, como parte del financiamiento de los gastos que demandan principalmente las operaciones militares del Ejército y Armada en la guerra interna que libra dicho país contra los terroristas de las FARC¹⁰⁸.

El Plan Colombia, que fuera elaborado y puesto en ejecución por el entonces presidente Pastrana, tiene como elemento central combatir integralmente el narcotráfico teniendo como base los siguientes objetivos:

- Fortalecimiento de la estructura económica nacional
- Erradicación de los sembríos de coca y amapola
- Sustitución de plantíos
- Mejoramiento y efectividad de la justicia
- Organización de las Instituciones democráticas
- Respeto y protección de los Derechos Humanos

La aplicación del Plan Colombia significa un nivel de inversiones ascendentes a \$ 7,500 millones de dólares para el quinquenio 2001-2005. El aporte de los EEUU asciende a 3.5 billones, concentrándose en el suministro de material de Guerra, entre otros, el aprovisionamiento de flotillas de helicópteros de combate Black Hawk para el Ejército y Policía Nacional, asesorías de carácter militar y el financiamiento de

¹⁰⁸ Durante el reciente viaje de instrucción del Colegio Interamericano de Defensa a Colombia se evidenció la falta de homologación en los términos para referirse a los terroristas de la FARC. Según el Comandante General de las FFMM, Gral. Ospina, en su exposición magistral del día 09 de marzo 2005, se refirió a estos individuos como “bandidos”. Para el Ejército son “guerrilleros”, tal es así que en la organización operacional hacen referencia a Batallones Contraguerrilla, y para la Policía Nacional de Colombia, se trata de “terroristas”. Entendemos que atrás de todo esto existe una connotación y cálculo político. Sin embargo, es curioso que en pleno combate contra el terrorismo, las Fuerzas Militares y Policía Nacional empleen esta diversidad de términos para referirse a un solo enemigo, claramente identificado y que la Comunidad Internacional los tipifica como terroristas. Desde esta perspectiva no nos imaginamos que en las Fuerzas de Seguridad del Homeland Security en los EEUU existan diferentes denominaciones para tipificar al grupo terrorista Al Qada.

otras actividades conexas como el entrenamiento militar de personal de las Fuerzas Armadas colombianas. El resto de los aportes corresponde al Estado colombiano.

Paralelamente, el presidente Álvaro Uribe en el 2003 ha puesto en ejecución la llamada “Política de Defensa y Seguridad Democrática”, como política de gobierno de turno con la finalidad de enfrentar al terrorismo, mediante seis líneas de acción¹⁰⁹:

- Coordinar la acción del Estado
- Fortalecer las Instituciones del Estado
- Consolidar el control del territorio nacional
- Proteger a los ciudadanos e infraestructura
- Cooperación para seguridad de todos
- Comunicar políticas y acciones del Estado

Con respecto a la Policía Nacional de Colombia, resulta igualmente beneficiaria del Plan Colombia y de la ayuda militar de los EEUU. El presupuesto para el 2005 de esta Institución asciende a \$ 1,395'338,397.00 dólares. Para medir la dimensión del presupuesto disponible, este es mayor a la suma conjunta de los Presupuestos de Defensa de Ecuador y Perú para el año 2005.

Sin embargo de acuerdo a informaciones recibidas durante la vista del Colegio Interamericano de Defensa a Colombia, como parte de su plan de estudios, el Plan Colombia experimenta frustraciones, sin perjuicio de las victorias militares que vienen experimentando sus Fuerzas Armadas. Esto debido a la falta de un marco legal adecuado que permita coadyuvar, en el plano político y legal, las operaciones militares de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en el combate contra el

¹⁰⁹ “La seguridad democrática se diferencia de las concepciones de seguridad profesadas por regímenes autoritarios, partidarios de la hegemonía ideológica y exclusión política. Este gobierno no hace suya las concepciones de otras épocas con la Seguridad Nacional en América Latina que partía de considerar un grupo ideológico o partido político como enemigo interno [...] nosotros predicamos que todos somos bienvenidos a la democracia [...] tenemos tanta generosidad para albergar a los que desistan de la vía violenta como fuerza para derrotar al último de los terroristas. Álvaro Uribe en “Política de Seguridad Democrática y Plan Colombia”, Documento público.

terrorismo. El proyecto de Ley contra el terrorismo ha sido rechazado por el Tribunal Constitucional¹¹⁰.

Por otro lado, en propias palabras del Comandante General de las FFMM, la solución del conflicto en Colombia demandará al menos una generación, por tanto la solución del problema colombiano, de acuerdo a esta apreciación, sería de muy largo aliento no menor a 20 o 25 años. Asimismo la citada autoridad militar mencionó que era poco probable que los “*bandidos*” de las FARC pudieran pasar las fronteras y refugiarse en otros países vecinos, es decir que el conflicto se generalice a nivel subregional.

Por su lado las FARC, que tendría un efectivo estimado por el Ejército colombiano de 16,000 terroristas, de acuerdo a un ultimo estudio realizado por una empresa privada por encargo del Ministerio de Hacienda de Colombia dispone de un presupuesto anual ascendente a \$ 1,899’716,000.00 (Mil ochocientos noventa y nueve millones de dólares americanos) cifra que equivale a un 2.4% del PBI domestico, al 4.1% el Presupuesto Fiscal anual y al 43.5% del actual presupuesto de Defensa de Colombia. La principal fuente de financiamiento del presupuesto de las FARC la constituyen los ingresos provenientes del narcotráfico, representando esta fuente aproximadamente el 45% de los ingresos totales.

Estas magnitudes, por el lado de la amenaza, permiten medir el real poder económico de esta organización terrorista. En términos per cápita, cada terrorista FARC representa un promedio de \$120,000 dólares anuales, es decir estaríamos ante los combatientes, término benévolo utilizado sólo para efectos comparativos, con el mejor estándar a nivel mundial incluso con un mayor per cápita que algunos países aliados de la OTAN.

Si bien es cierto que el presente trabajo de investigación se relaciona con la temática de los Gastos de Defensa regionales de los Estados legítimamente constituidos, no podemos dejar de comentar las magnitudes de los recursos

¹¹⁰ Conferencia “Política de Seguridad Democrática y Plan Colombia” por el Gral. (r) Álvaro Valencia Tovar, realizada el 11 de marzo 2005 en el Senado del Congreso de la Republica de Colombia.

económicos que financian a las FARC, vía el narcoterrorismo principalmente, así como expresar nuestra preocupación sobre el grave riesgo que significa para la región en su conjunto un eventual fracaso del Plan Colombia y que el conflicto contra el terrorismo de las FARC, que es como debería tipificarse, se irradie a nivel subregional y siga proyectándose hacia el largo plazo a pesar de los grandes esfuerzos fiscales que realiza Colombia, contrastado con las fuertes demandas sociales, para sustentar en el tiempo su Gasto de Defensa y del apoyo económico que recibe esta nación de la Comunidad Internacional, en especial de los EEUU.

Al margen de la aplicación del Plan Colombia, debe establecerse oportunamente una estrategia de desmovilización una vez consolidada la paz. Estos procesos, culminada las operaciones militares, son críticos en nuestras sociedades. Para muestra, de acuerdo a la información recibida del Comandante de la Fuerza Naval del Caribe, los efectivos de la Armada de Colombia han crecido en los últimos tres años en más del 35%, con un mayor impacto en la Infantería de Marina, pasando desde un efectivo de 10,000 infantes en el 2002 a más de 20,000 en el 2005, repartidos en 4 o 5 Brigadas a nivel territorial.

Por otro lado, parte de la infraestructura habilitada para el apoyo de las operaciones militares financiadas con los recursos del Plan Colombia, por lo visto, no serían de carácter temporal sino más bien sería de carácter permanente. Un ejemplo de esto último se refleja en la mega infraestructura desarrollada por el Ejército de Colombia con el apoyo de los EEUU¹¹¹ en la Meseta de Tolemaida situada en la ceja de selva colombiana muy cerca de Bogotá, infraestructura que cuenta entre otras facilidades, con una pista de aterrizaje y hangares de última generación y facilidades logísticas que eventualmente reuniría los mínimos requisitos exigidos para una base militar avanzada de los EEUU en América del Sur, en especial en la Amazonía.

4.2.5 Análisis del caso brasilero

¹¹¹ Léase el Comando Sur de los EEUU.

La Republica Federativa del Brasil basa su política externa coherente con el perfil de potencia media. Su objetivo mayor es liderar el proceso de integración regional desde que la perspectiva de la búsqueda de consenso¹¹². En el campo político estratégico, la diplomacia brasilera procura destacar internacionalmente como sinónimo de potencia pacífica y en este escenario la diplomacia se presenta como la única y primera línea de defensa de los intereses nacionales¹¹³.

En este sentido, Brasil basa sus relaciones internacionales en los principios de no intervención, la defensa de la paz y de la solución pacífica de conflictos, liderando la integración de la comunidad latinoamericana de naciones. Por tanto, la política de Defensa de Brasil *“esta centrada en una activa diplomacia volcada para la paz y en una posición estratégica disuasiva de carácter defensivo, basada en las siguientes premisas: fronteras y límites perfectamente definidos y reconocidos internacionalmente, estrecha relación con los países vecinos y con la comunidad internacional, en general, basado en la confianza y en el respeto mutuo, renuncia a la guerra de conquista y busca de la solución pacífica de controversias con el uso de la fuerza solamente como recurso de autodefensa”*¹¹⁴.

Brasil, como potencia regional y militar, ha mantenido alrededor de su historia republicana un nivel de disuasión estratégica adecuado sustentado en niveles racionales de Gasto de Defensa en relación a su PBI. Evidentemente que el producto doméstico brasilero en el agregado regional es muy considerable y sobre todo gravitante. Desde esa perspectiva los actuales niveles del gasto, según todas las fuentes consultadas, se sitúan en un promedio del 2.1%. En términos reales, el Presupuesto de Defensa de Brasil a partir del 2001 viene reduciéndose continua y lentamente. Esta reducción comparada con otros gastos en otros sectores sociales no es significativa.

¹¹² “La República Federativa de Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América latina, apuntando a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”. Constitución de la Republica Federativa de Brasil. Art. 4.

¹¹³ Cavagnari Filho, G.L, “Introducción crítica a la actual política de defensa”. Carta Internacional, numero 96, Brasilia, 2001.

¹¹⁴ Política de Defensa Nacional, Art. 4.2. Documento público.

Sin embargo, debe comentarse que la reciente creación del Ministerio de Defensa de Brasil en junio de 1999, por el presidente Fernando Enrique Cardozo, reciente comparativamente con otros países de la región, tuvo como principal objetivo racionalizar la preparación y el empleo de las Fuerzas Armadas a través de una mayor integración estratégica y operacional. Antes de 1999 existían cinco (5) ministros militares en el gabinete, el de Marina, Ejército y Aeronáutica y el Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y el Jefe de la Casa Militar, estos dos últimos con status ministerial. La creación de este Ministerio, como en otros países en su oportunidad, no tuvo exenta de fricciones entre las Fuerzas Armadas y el poder civil democrático¹¹⁵.

A partir de este hecho se ha ingresado a una nueva etapa en que el Poder Legislativo en especial así como investigadores sociales centra su mirada en los asuntos económicos y presupuestales de las Fuerzas Armadas. Por tanto es relativamente escasa la investigación de los Gastos de Defensa de Brasil considerando el poco tiempo de apertura democrática del sector defensa como política pública a la comunidad nacional e internacional. En este sentido, la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa del Congreso ha abierto un debate permanente sobre los temas de la defensa y seguridad¹¹⁶.

En este sentido, debe mencionarse que Brasil mantiene una posición regional en materia de defensa y seguridad. Esto le ha permitido mostrar su independencia de criterios con los EEUU y hasta cierta resistencia en admitir su influencia en su propia concepción estratégica. Brasil preconiza que las FFAA solo pueden intervenir en las cuestiones de defensa externa y no en aquellas de seguridad interna, posición que

¹¹⁵ Dos fueron las principales preocupaciones de las FFAA durante el proceso previo al nacimiento del Ministerio de Defensa; por un lado el debilitamiento del poder político de los militares y por el otro cual sería la política a adoptarse para la división del presupuesto destinado a las FFAA. Preocupaciones que, por lo general, fueron comunes durante los procesos de creación de otros Ministerios de Defensa en la región.

¹¹⁶ “El poder legislativo tradicionalmente presta poca atención a las cuestiones de Defensa Nacional en Brasil. Sin embargo, la formulación de la Política de Defensa Nacional y la creación del Ministerio de Defensa introducirán las temáticas de seguridad y defensa en la agenda del Congreso Nacional y llevarán a los partidos políticos a posicionarse sobre estas cuestiones”. Márquez, Adriana, en “El Ministerio de Defensa en Brasil: limitaciones y perspectivas”, Revista Fuerzas Armadas y sociedad, año 18, Num. 3-4, 2004, pg.37.

fuera claramente expuesta en la reunión de Ministros de Defensa en Quito en Noviembre 2004.

El Plan de Gobierno en Brasil se sustenta en un Plan Multianual que consta de veintiocho (28) objetivos denominado “Avanza Brasil”. El objetivo 27, compuesto de catorce programas, busca “*Garantizar la Defensa Nacional como factor de consolidación de la democracia y del desarrollo*”, con una serie de indicadores para medir la “*gestión política de la Defensa Nacional y la nacionalización del material bélico*”. Este objetivo nos revela claramente la intencionalidad política en el campo de la Defensa.

De acuerdo a las investigaciones de Pederiva¹¹⁷, concurrente con otras investigaciones regionales, el 84% del Presupuesto de Defensa es destinado a gastos corriente y el otro 16% corresponde a gasto de capital. La mayor parte de este gasto corriente es aplicado en el personal militar en servicio activo como pasivo. Sin embargo, el investigador expresa que existe en la actualidad un divorcio entre el discurso político y la visión presupuestal de las Fuerzas Armadas. Brasil, al igual que en otros países en la región, viene experimentando un período de consolidación en las relaciones cívico-militares. Sin embargo, la crítica principal proviene en la naturaleza del presupuesto federal brasilero que es plurianual y en la temática referida al Presupuesto de Defensa, en el cual se da mayor importancia a los inputs o aspectos financieros que a la eficacia del producto u output.

Brasil ocupa el puesto 72 en el Índice de Desarrollo Humano 2004 destinando en el 2001 un 4% y un 3.2% de su PBI a atender el gasto público en educación y salud, comparativamente con un Gasto de Defensa no superior al 2% en la última década.

Por otro lado, considerando las bases de su política internacional y el peso regional que significa Brasil en el contexto hemisférico en el campo político, social, económico y militar; la diplomacia brasilera viene trabajando intensamente con la

¹¹⁷Pederiva, “La defensa brasileña y el Presupuesto”, en Security and Defense Studies Review, CHDS, Washington, 2004.

finalidad de conseguir una vacante permanente en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU.

4.2.7 Análisis del caso ecuatoriano

De acuerdo a las principales fuentes consultadas, el presupuesto de defensa de Ecuador es comparativamente uno de los más altos de la región, representando aproximadamente en el 2005 un 4% del PBI doméstico, incluso en años anteriores supero largamente a Colombia, país que se encuentra enfrentando una guerra interna. Sin embargo debe mencionarse que un 80% del presupuesto se destina a gastos de personal¹¹⁸.

Esta magnitud de gasto, considerando el déficit registrado en los indicadores económicos y sociales del Ecuador, en especial los escasos logros en los programas de alivio de la pobreza, contrasta significativamente con estos niveles de Gasto de Defensa, sin perjuicio que las hipótesis de guerra del pasado, en especial con el Perú, fueron zanjadas definitivamente con la firma de la Paz de Itamarati. Igualmente en materia de gobernabilidad Ecuador no ha estado exento de problemas internos como resultado de las fuertes presiones sociales para una mayor inclusión y en materia de demandas sociales insatisfechas, situación que ha dado origen a abruptos cambios de gobierno, lo que ha significado una falta de continuidad en políticas de estado por parte de los gobiernos democráticamente elegidos¹¹⁹.

Sumado a lo anterior, existe una amplia agenda de temas relacionados a Medidas de Seguridad y Confianza Mutuas especialmente entre las Fuerzas Armadas ecuatorianas con sus pares de los países vecinos. Entre las medidas de última generación debemos destacar que los gobiernos de Ecuador y Perú han acordado su interés en iniciar un ejercicio de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa.

¹¹⁸ Boletín Democracia, Seguridad y Defensa. Nov-Diciembre 2004, Fundación Democracia, Seguridad y Defensa, Proyecto Relaciones Cívico-Militares, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

¹¹⁹ El 20 de abril 2005, el entonces presidente Lucio Gutiérrez fue removido del cargo por el Congreso y la Presidencia de la República fue asumida por el Vicepresidente, Dr. Alfredo Palacio.

Un tema que se encuentra en debate en la sociedad ecuatoriana es el relacionado a las empresas militares y la competencia con el sector privado. Las Fuerzas Armadas ecuatorianas, en adición a los recursos fiscales asignados vía presupuesto anual, cuentan con otras fuentes de ingreso relacionadas a la operación de un sin número de empresas comerciales con capital social propio y en algunos casos bajo administración directa de oficiales en actividad y retiro. El debate se centra a partir de fuertes críticas recibidas por parte de sectores empresariales y académicos, referida al grado de competencia desleal en el mercado; a pesar que voceros de las Fuerzas Armadas mencionan que el giro de estas empresas se relaciona directamente con la defensa.

Para muestra emblemática existe un Holding Empresarial de las Fuerzas Armadas, único en la región, que concentra empresas, entre otras, en el rubro hotelero, financiero, metal mecánico y comercial, en franca competencia con el sector privado. De otro lado, las Fuerzas Armadas participan en una lista muy larga de directorios en empresas consideradas estratégicas, como es el caso de Petroecuador, el sector eléctrico y otras.

De acuerdo a las conclusiones del estudio de transparencia presupuestal en América Latina patrocinado por la red de Seguridad de América Latina (RESDAL), para el caso ecuatoriano se destaca que entre los principales problemas se encuentra la falta de definición explícita de las misiones militares y el escaso desarrollo del Ministerio de Defensa como responsable de liderar la aplicación de la política de defensa. Por lo general el cargo de Ministro de Defensa ha recaído en un Oficial General en actividad o retiro.

Ecuador ocupa el puesto 100 del Índice de Desarrollo Humano 2004. Los gastos públicos en educación y salud para el 2001 representan únicamente el 1% y 2.3% del PBI respectivamente, debiéndose señalar que en 1990 estos gastos ascendían a 2.8% y 1.5%. Las estadísticas de diversas fuentes consultadas confirman que históricamente el nivel de Gasto de Defensa en el Ecuador se encuentra por encima de los niveles de gasto social, incluso luego de la etapa de distensión y paz con el Perú.

4.2.7 Análisis del caso venezolano

De acuerdo a las fuentes consultadas Venezuela dispone de un Gasto de Defensa razonable en la región. En la actualidad debe mencionarse que las relaciones entre el Gobierno de Turno en Venezuela y los EEUU no se encuentran en un buen momento.

Venezuela ha iniciado un proceso de modernización de su aparato militar que incluye un acuerdo de \$ 120 millones de dólares con Rusia para la adquisición de helicópteros de transporte y de ataque y la compra de 100,000 fusiles de asalto. Por otro lado, se está negociando la adquisición de 20 aviones de entrenamiento avanzado Super Tucano y de 12 aviones de transporte a Brasil. Paralelamente se han iniciado negociaciones con España para adquirir patrulleras navales y corbetas. Igualmente ha mostrado interés en renovar parcialmente su flota aérea de combate con la eventual adquisición de aeronaves de combate MIG-29.

Venezuela ocupa el puesto 68 del Índice de Desarrollo Humano 2004, en el grupo de Desarrollo Humano Medio, registrando un gastos social en el 2001 de 3% y 3.7% del PBI en Educación y Salud, contrastado con un Gasto de Defensa por debajo del 2%.

4.2.8 Análisis del caso uruguayo

El Gasto de Defensa del Uruguay según la mayoría de las fuentes consultadas es razonable desde una perspectiva comparativa con otras políticas públicas, no siendo mayor al 1.7% del PBI doméstico.

El valor agregado de Uruguay radica en que sus Fuerzas Armadas, como parte de su política internacional, son intensivas en su participación en diversas Misiones de paz en los contingentes de las Naciones Unidas. Sus FFAA son parte del compromiso estratégico de su país y están entre aquellas de mayor experiencia regional en este campo. Un alto porcentaje se sus cuadros de personal de oficiales y tropa han participado en alguna misión en el exterior.

Uruguay ocupa el puesto 46 del Índice de Desarrollo Humano, en el grupo de desarrollo Humano alto, destinando un 2.5% y un 5.15 de su PBI en el 2001 para atender los gastos en educación y salud respectivamente.

4.2.9 Análisis del caso paraguayo

El Gasto de Defensa del Paraguay según la mayoría de las fuentes consultadas es uno de los más bajos de la región y desde una perspectiva comparativa con otras políticas públicas. La Constitución paraguaya establece la renuncia a la guerra y que sus Fuerza Armadas son de carácter defensivo.

Superada la Guerra del Chaco en el siglo pasado, las fronteras se encuentran delimitadas con un muy buen nivel de relaciones con los países vecinos, sustentado en amplios mecanismos de cooperación e integración como el MERCOSUR.

CAPITULO QUINTO
PROCESOS DE MEDICION ESTANDARIZADA DE GASTOS DE DEFENSA
EN LA REGION

5.1 Antecedentes

El proceso de estandarización en la medición de gastos de defensa en la región, inicialmente denominado como proceso de homologación de Gastos de Defensa, corresponde en la práctica un estudio complementario a las medidas de confianza mutua en el campo militar y sobre todo en el campo político de la Defensa. Representa el anhelo de conocer el nivel de presupuesto público y otras fuentes de financiamiento destinados a financiar la Política de Defensa en los respectivos países, presupuestos y gastos que en el pasado, como se explicó anteriormente, estuvieron incursos dentro del espíritu de la cultura del secreto.

Estos gastos de refieren fundamentalmente a aquellos ejecutados por sus Fuerzas Armadas y los procesos de medición estandarizada de gastos de defensa buscan incrementar la transparencia y la confianza mutua en el campo militar y sobre todo establecer medidas de confianza adicionales que busquen cada vez mas una mejora en las relaciones bilaterales.

Es así que en las periódicas Conferencias Regionales sobre Seguridad y Defensa, tanto en las sesiones ordinarias de la OEA, Jefes de Gobierno y de Ministros de Defensa de las Américas, se han concordado voluntades y reiterado la necesidad de elevar las acciones de integración y fortalecimiento de la paz y de la seguridad de los países miembros, en forma conjunta como de manera bilateral, en especial en materia de transparencia de recursos para la defensa y en la procura de una real reducción del gastos de defensa a nivel regional.

5.2 Metodología estandarizada común para la medición de Gastos de Defensa entre Argentina y Chile

La metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa y su aplicación para el ejercicio entre Argentina y Chile, desarrollada con el concurso de la CEPAL, constituye en sí un esfuerzo pionero a nivel regional para una aplicación estrictamente bilateral.

A partir de la publicación de los Libros Blancos de la Defensa, como esfuerzo de hacer de conocimiento la Política de Defensa de nuestros países, el esfuerzo de transparentar los Gastos de Defensa a nivel bilateral tuvo como finalidad cerrar las brechas en materia de seguridad externa exponiendo públicamente la incidencia económica de estos gastos, con el concurso de un organismo internacional de prestigio, quien actuara como facilitador y con el encargo de seleccionar las fuentes de información necesarias y proponer una metodología para el desarrollo del ejercicio, a partir de información oficial de la contabilidad gubernamental sobre la base de la ejecución presupuestal anual¹²⁰.

Entre los acuerdos de la Quinta Reunión del comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno (COMPERSEG) en 1998, ambos países iniciaron el proceso de análisis del gasto público en defensa, a partir de las cifras presupuestales por funciones programáticas o genéricas de gasto de cada país. Esto en virtud de la diversidad de información estadística disponible por parte de otros organismos, información que como vimos anteriormente no necesariamente guardaba similitud y que difieren conceptualmente en los componentes agregados de los Gastos de Defensa.

¹²⁰ Como vimos en el análisis comparativo de los gastos de defensa a nivel regional, desarrollado en el capítulo IV, las diversas organizaciones internacionales emplean distintas metodologías para estimar la dimensión de estos gastos.

El grupo técnico argentino estuvo constituido por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Ministerio de Defensa y de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía.

Por el lado chileno, estuvo integrado por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa, Banco Central de Chile, Contraloría General de la República y de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

La etapa inicial del trabajo consistió en la definición del término “Defensa”, para lo cual se estableció el siguiente enunciado: *“Se entiende por Defensa el conjunto de actividades cuyo efecto es salvaguardar la soberanía nacional. Su objetivo es alcanzar una condición de seguridad externa de modo que el país pueda lograr sus Objetivos Nacionales”*. Respecto al Gasto de Defensa, se definió como: *“Concordante con lo anterior gasto de defensa es aquel en que incurre el país para materializar el objetivo planteado en el párrafo anterior”*.

A la luz de esta definición, quedaron excluidos los gastos derivados de la función Seguridad Interior, gastos que se encuentran relacionados directamente a mantener el orden y seguridad doméstica de cada país y que son ejecutados por los Cuerpos de Seguridad Interna y/o Policía. Por tanto, dichos gastos debían excluirse de la contabilidad oficial relativa a los Gastos de Defensa.

De otro lado, para la medición de los Gastos de Defensa se estableció que se efectuaría en términos de flujos monetarios anuales y no de activos físicos y/o financieros acumulados a través de distintos períodos más prolongados. Es decir, una medición a nivel contable desde la perspectiva presupuestal y de gasto, excluyéndose del ejercicio el tratamiento de aquellos activos militares pertenecientes a las Fuerzas Armadas, ligados directamente a la defensa, como son las plataformas terrestres, aéreas y navales (tanques, aeronaves de combate, buques, entre otros).

Finalmente la reunión intergubernamental sobre la metodología estandarizada para comparar los gastos de defensa entre Argentina y Chile, se desarrolló el 29 de Noviembre 2001, en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile, con la asistencia de los Ministros de Defensa de Argentina y Chile, y Ministra de Relaciones Exteriores de Chile, quienes abordaron esta temática desde las perspectivas de ambos países, reunión en la cual se presentó públicamente el documento denominado “Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa” elaborado por la CEPAL.

El primer capítulo del documento está dedicado a los antecedentes históricos y políticos de la iniciativa de Argentina y Chile. El segundo capítulo incluye información general de las principales fuentes internacionales encargadas del estudio y seguimiento de los gastos de defensa a nivel internacional. Se incluye a los estudios realizados por el Fondo Monetario Internacional, Naciones Unidas, el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres, el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI) y la Agencia para el Control de Armamentos y Desarme del Departamento de Estado de los EEUU. En el tercer capítulo, se analizan los presupuestos metodológicos que resumen los trabajos técnicos a partir de los términos de referencia que ambos países acordaron para dar inicio al proceso de homologación.

Posteriormente en el orden técnico, las exposiciones desarrolladas por las delegaciones de Argentina y Chile se basaron en el carácter explicativo con referencia a la metodología de agregados presupuestales (G1, G2, G3) empleada para la medición de los gastos de defensa, que comprenden los gastos básicos (G1), los gastos ampliados (G2), que incluyen gastos previsionales (pensiones) de las Fuerzas Armadas y los totales (G3), que agregan gastos de otras industrias, investigación y desarrollo así como otras actividades de defensa. Asimismo mencionaron las dificultades iniciales que fueron superándose gradualmente en el tiempo hasta la presentación final del referido documento y que los insumos presupuestales para cada País fueron proporcionados por los Ministerios de Economía o equivalentes.

Con respecto al (G1), que es medido en términos monetarios, se incluyen los gastos derivados del personal y material de las Fuerzas Armadas, es decir aquellos gastos destinados a la administración y gestión de la defensa desde el punto de vista exclusivamente militar, constituyendo para el ejercicio de estandarización entre Argentina y Chile la más importante variable comparativa.

Es necesario señalar que los indicadores a nivel G1, G2 y G3, empleados en la medición estandarizada entre Argentina y Chile, emplean el Producto Bruto Interno (PBI) de cada uno de los países para su comparación así como indicadores per cápita por cada nivel (G) respecto a sus poblaciones. Como resultado los Gastos de Defensa (G3), en promedios anuales del trienio 1996-1998 (período empleado por la CEPAL en la medición), ascienden para el caso argentino a \$ 3,191'400,000.00 Millones de Dólares corrientes que equivalen al 1.11% del PBI y en el caso chileno a \$1,921'500,000.00 Millones de Dólares corrientes que equivalen al 2.66% del PBI respectivamente. La siguiente matriz simplifica los datos obtenidos:

MATRIZ RESUMEN DE RESULTADOS COMPARATIVOS

PAIS	G1		G2		G3	
	Millones \$	PBI	Millones \$	PBI	Millones \$	PBI
ARGENTINA	2,270	0.79%	3,152	1.10 %	3,191	1.11%
CHILE	1,293	1.79%	1,916	2.65%	1,921	2.66%

Fuente: "Metodología Estandarizada común para la medición de Gastos de Defensa". CEPAL. Santiago. 2001. Elaboración propia.

Se puede apreciar en la matriz, comparativamente al PBI, que si bien Argentina nominalmente dedica un mayor presupuesto a la Defensa, en términos reales, Chile dedica más del doble a los Gastos de Defensa que Argentina. Nótese que a nivel G1, que incluyen entre otros, los gastos básicos y sobre todo los *gastos operacionales* de las Instituciones Armadas, el Gasto de Defensa de Chile, en términos de producto, es superior al argentino¹²¹. Por otro lado, el Gasto de Defensa per cápita es mayor para Chile, registrando \$ 131.40 versus \$ 89.40 para Argentina.

¹²¹ Los Gastos operacionales son en esencia aquellos que revisten, en términos estrictamente militares, la mayor importancia en un ejercicio de medición estandarizada de gastos de defensa.

En síntesis, el informe final en el ejercicio de medición estandarizada entre Argentina y Chile, a partir de una estandarización en la medición de gastos, se concentra en medir la participación porcentual del Gasto de Defensa en un trienio para tres agregados presupuestales determinados en la metodología, por toda fuente de financiamiento con referencia al (PBI) de cada país, Presupuesto General de la República y Gastos de Defensa per cápita y su posterior exhibición pública.

En la presentación oficial del documento cepalino, llevada a cabo en diciembre del 2001, en la cual el autor de la presente investigación participó integrando la delegación peruana, se desarrollaron exposiciones de funcionarios de otros organismos internacionales vinculados a la temática, los cuales disertaron desde cada una de sus perspectivas así como se hubo un debate general sobre complementaciones metodológicas de la propuesta estandarizada de comparación de Gastos de Defensa, exposiciones a cargo de los siguientes representantes:

Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas

Exposición basada en los convenios de reporte de inventarios bélicos que viene siendo promovido por las Naciones Unidas, donde los países miembros vienen adhiriéndose voluntariamente a presentar información relevante.

Fondo Monetario Internacional (FMI)

Informó la preocupación del Fondo por esta materia en relación al impacto económico que representan los Gastos de Defensa en las economías de los países desarrollados y emergentes, en especial en estos últimos con respecto a la estabilidad macroeconómica, así como el análisis del costo de oportunidad que estos gastos representan comparativamente con otras funciones programáticas, señalándose que prácticamente el 2,7% del PNB a nivel mundial viene siendo destinado a estos gastos.

Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa, Universidad Nacional de Defensa de los EEUU (CHDS)

Se expuso sobre los cursos de la Defensa Nacional y cursos de evaluación de Proyectos en Defensa que a partir de los últimos cuatro años se vienen

impartiendo en dicho Centro de Estudios. Consideraron que la temática de la estandarización del gasto en defensa podría ser materia de análisis y estudio a nivel regional y subregional en dicho centro de estudios¹²².

Instituto Internacional de Estocolmo para investigaciones por la Paz (SIPRI)

La representante expuso que desde 1969 esta Organización se encuentran recopilando y analizando información del gasto en defensa a nivel mundial, mediante la publicación de datos comparables y abiertos para su análisis correspondiente.

5.3 Análisis de la metodología CEPAL

Si bien es cierto, a partir del ejercicio bilateral Argentina y Chile, la metodología CEPAL es pionera en materia de ejercicios de medición estandarizada de Gastos de Defensa, no por ello es absoluta. Su valor agregado como Medida de Confianza Mutua a nivel bilateral, como originalmente fue concebida, sumado a la sensibilidad que se percibe en las sociedades sobre el nivel de Gastos de Defensa en la región, en especial al análisis costo-oportunidad de estos gastos comparados con los gastos sociales para el financiamiento de políticas públicas, exige a no dudar un alto nivel de transparencia en el manejo de las cifras, siendo en consecuencia una tarea pendiente.

Con referencia a la utilización del PBI doméstico a nivel ejercicio bilateral, este indicador sirve de herramienta básica para medir el nivel de esfuerzo económico nacional para financiar la defensa, es decir mide el uso y tendencias de recursos de la sociedad en esta política pública, por tanto su empleo reviste sustantiva importancia en procesos de estas características.

¹²² Resulta paradójico que el Centro Hemisférico de Estudios de la Defensa (CHDS), con la actual administración, halla eliminado a partir del año 2004 el Curso de *Economía de la Defensa* que venía dictándose regularmente.

Sin embargo, en términos comparativos, esta metodología cuyos resultados se encuentran expresados en términos del PBI doméstico favorecería a aquellos países que tengan economías mas grandes, al permitir diluir los eventuales mayores Gastos de Defensa en los ratios alcanzados. Prueba de ello es que ante un incremento del PBI de un país, experimentado por un crecimiento de la economía, manteniendo constante a valor nominal los Gastos de Defensa en el tiempo, se reduciría el ratio original alcanzado, dando la impresión generalizada de una “reducción” del nivel de Gastos de Defensa.

En otro escenario, un incremento de los Gastos de Defensa y del PBI doméstico en la misma proporcionalidad permitiría conservar el ratio original. Para graficar mejor esta situación, si la economía de un país crece a un ritmo del 5% anual y los Gastos de Defensa se incrementan en términos del PBI a la misma tasa de crecimiento, se mantendrían constantes dichos gastos. De esta forma también se argumentaría que los Gastos de Defensa al mantenerse “constantes”, no se incrementan. Se hablaría entonces que los Gastos de Defensa “se han estancado”. Nada mas alejado de la realidad por cuanto el crecimiento nominal de los Gastos de Defensa manteniendo la misma incidencia respecto al PBI, en la práctica, representa un incremento de estos gastos.

Por tanto, el ideal comparativo sería entre países con similares condiciones macroeconómicas y no entre países con crecientes relaciones asimétricas en especial en materia comercial como de inversiones.

Por otro lado, debe relevarse las limitaciones que se afrontaron durante este ejercicio, en especial en los referidos a los Gastos de adquisiciones militares con cargo los ingresos provenientes de la Ley Reservada del Cobre de Chile. La misma CEPAL reconoce que *“Dadas las características muy especiales de estas Leyes Reservada de Chile, no es factible conocer o estimar los gastos anuales en compras y mantención de los materiales y elementos que forman el potencial bélico de las Instituciones Armadas que son financiados por el rendimiento periódico de estas Leyes. No obstante, se conocen oficialmente los fondos generados por las Leyes Reservadas: 226.4 millones de dólares corrientes en 1996: 274.5 millones en 1997 y*

214.5 millones en 1998, a distribuir por partes iguales entre las tres ramas de las Fuerzas Armadas”¹²³.

En términos de transparencia presupuestaria esta declaración representa una seria limitación detectada en el ejercicio bilateral al existir compartimientos estancos y sobretodo reservados en las prácticas presupuestales de Chile y que no fueran percibidos y menos aún criticados en la elaboración del Índice de Transparencia Presupuestal (ITP) para dicho país. Esta situación no permite el acceso a una verdadera auditoria social y resta transparencia y profundidad al ejercicio bilateral al impedir estimar los gastos anuales en compras y mantenimiento de los activos militares por la nada despreciable suma de \$ 715.4 millones de dólares para el trienio 1996-1998.

La existencia de Leyes Reservadas, como en el caso chileno, en la práctica representan Fondos especiales extra presupuestales en beneficio de sectores de la administración pública, en este caso en beneficio de las Fuerzas Armadas de un país de la región, atentan contra el ordenamiento del sistema democrático en las emergentes democracias latinoamericanas. En términos estrictamente presupuestales quiebran el principio de “Caja Única” afectando el manejo prudente de los recursos fiscales además de imprimir un carácter exageradamente secretista y elitista respecto a otros sectores de la administración pública.

En este caso, el Gasto de Defensa debe corresponder necesariamente a la ejecución presupuestal fiscal anual. Por tanto, los Gastos de Defensa por la fuente de financiamiento Ley Reservada del Cobre, en un promedio anual de \$ 238.5 Millones de dólares, deben ser revisados y correctamente desagregados a nivel de ejecución presupuestal¹²⁴.

Considerando las voluminosas adquisiciones de activos militares por parte del Gobierno Chileno durante el período 1997-2004, éstas no estarían en condiciones de

¹²³ CEPAL, “Metodología Estandarizada común para la medición de Gastos de Defensa”, Santiago. 2001, pg.28.

¹²⁴ Actualmente en Chile existe un amplio debate político y académico sobre la vigencia, modificación o incluso eliminación de la citada Ley.

reflejarse prácticamente ninguno de los programas de adquisiciones. Recordemos que cada Institución Armada percibe un tercio de estos ingresos, un promedio de \$ 80 a \$ 100 millones anuales. Dicho en otras palabras, esta metodología no ha incorporado otros gastos derivados por concepto de intermediación financiera. Las adquisiciones de los submarinos “Scorpene” a un consorcio franco español por \$ 360 millones, la compra de 10 aeronaves de combate F-16 a los EEUU por \$ 720 millones y las compras de cuatro Fragatas Holandesas por \$ 350 millones, por nombrar las adquisiciones más emblemáticas, no se hubieran concretado sin un apoyo financiero doméstico¹²⁵.

Dado el nivel de adquisiciones chilenas en los últimos años es evidente que la cuantía de los recursos fiscales de la Ley Reservada del cobre de por sí, no ha sido capaz de fomentar transparencia en todas las adquisiciones en activos militares, como pretenden los autores de la CEPAL¹²⁶.

Por otro lado, el período de análisis de los Gastos de Defensa, el trienio 1996-1998, es extremadamente corto. En este sentido, períodos menores a un quinquenio, no permiten reflejar tendencias de gastos así como visualizar tasas de cambio y comportamientos en los subagregados presupuestales. Para este fin deberá procurarse incrementar el período analizado a un período comprendido entre mínimo cinco y un máximo de diez años. Llama la atención que la CEPAL considere al trienio 1996-1998 como un *“lapso de tiempo razonable y relativamente reciente, con buena disponibilidad de datos y una adecuada estabilidad de criterios y metodologías usadas en ambos países”*¹²⁷.

Sin embargo es justo reconocer que en el citado documento, CEPAL señala una vez presentado el cuadro resumen de los resultados cuantitativos finales entre

¹²⁵ “Una conclusión obvia es que alguna institución financiera chilena está prestando financiamiento extra presupuestario al gobierno chileno. Dado que la CEPAL propone informar sobre el gasto militar genuino, esto no es un tema menor”. Thomas Scheetz, en “Una evaluación al documento cepalino: Metodología Estandarizada común para la medición de Gastos de Defensa”, REDES 2002, Brasilia, pg.8.

¹²⁶ “Los datos no son mejores que los existentes durante los últimos 30 años. Obviamente CEPAL fue bloqueado por el gobierno chileno en el acceso a información de suma importancia en el compromiso de transparencia. En vez de ser una medida de confianza, crea desconfianza”, op.cit., pg.8.

¹²⁷ CEPAL, pgs. 18, 34.

Argentina y Chile a nivel G3, considerando la complejidad de la medición de estos gastos, que “*sería factible elaborar otros indicadores enteramente pertinentes y válidos, sobre la base de aproximaciones distintas y apropiadas. Una tarea necesaria y pendiente en el futuro próximo sería la formulación y el cálculo de un buen conjunto de indicadores complementarios aplicables a otros países latinoamericanos*”¹²⁸.

Desde esta perspectiva creemos firmemente que los futuros ejercicios deberán procurar la incorporación de otros indicadores y una mayor desagregación de los Gastos de Defensa. Finalmente. Debemos señalar que hubiera sido interesante que el documento CEPAL compare los datos obtenidos con otros gastos que financian otras políticas públicas como son los Gastos en Salud, en Educación e Inversión social del Estado. Esto evidentemente no hubiera sido posible al no estar contenidos en los Términos de Referencia del ejercicio.

Por último y no menos importante debe señalarse que la CEPAL, al final del estudio, sólo presenta un resumen frío de resultados cuantitativos entre Argentina y Chile. En este sentido debemos ser claros, la CEPAL y la comunidad internacional valoró más el ejercicio bilateral en términos de medidas de confianza mutua y de transparencia, sin un mayor comentario de las cifras comparativas.

Pero si nos detenemos un instante y observamos imparcialmente los resultados, el ejercicio concluye que el Gasto de Defensa chileno es *muy superior* al argentino en 2.26 veces y el Gasto de Defensa per cápita es igualmente mayor, \$ 131.40 para Chile versus \$ 89.40 para Argentina. Este cuadro queda en la práctica, como una placa fotográfica, a la libre interpretación del lector.

En este último aspecto la comunidad internacional en su conjunto debe poner una mayor atención debido a la existencia de dos amplias percepciones en la sociedad al analizar los Gastos de Defensa a nivel regional. Desde la perspectiva fiscal, en términos del impacto macroeconómico de dichos gastos y por el otro lado, desde una perspectiva estrictamente militar, lo que al parecer menos interesa a los círculos

¹²⁸ CEPAL, pg. 46.

políticos y académicos. Por lo general, la mayor atención de este ejercicio se ha reflejado en un mayor análisis de la incidencia del Gasto de Defensa como Gasto Público y no como *Gasto Militar*.

Desde la perspectiva del Gasto Militar, considerando los grandes avances de los mecanismos de cooperación e integración en la región, y en especial entre Argentina y Chile, existe a la luz de los resultados un Gasto de Defensa desproporcionado de uno de ellos respecto al otro. Y este no es poca cosa, no se trata de un gasto mayor en un porcentaje razonable. Se trata de un Gasto de Defensa, de enorme en magnitud de Chile respecto a una Argentina con el peso hemisférico que la historia le otorga.

Como vimos en anteriores capítulos, el Gasto de Defensa de un país respecto al otro constituye una variable fundamental de la determinación de la función demanda por defensa. En muchos casos, mayores Gastos de Defensa se asocian al surgimiento de espirales de carreras armamentistas en la región y en este sentido la evidencia empírica en América Latina es concluyente. Altos niveles de Gastos de Defensa constituyen paradójicamente *Medidas de Desconfianza* regionales.

5.4 Procesos de medición estandarizada de Gastos de Defensa a nivel bilateral en la región

A partir del ejercicio desarrollado entre Argentina y Chile se despertó el interés de desarrollar el ejercicio a nivel regional. Como acto seguido, Chile y Perú se encuentran desarrollando un ejercicio de esta naturaleza. A continuación se detallará los avances en materia de ejercicios bilaterales en la región.

5.4.1 Proceso CHILE - PERU

La Declaración Conjunta entre los Presidentes del Perú y Chile suscrita en julio del 2001, señala entre otros, la necesidad de fortalecer las medidas de confianza mutua y cooperación en el ámbito de la defensa y que los gastos del sector se realicen

con un máximo de transparencia y de pleno conocimiento público, proponiendo un proceso de estandarización del sistema de medición de los Gastos de Defensa entre ambos países.

Consecuentemente en setiembre 2001 se efectuó en Lima, la Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa del Perú y Chile, constituyendo la Primera Reunión del Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política (2+2), habiéndose acordado, entre otros puntos de la Declaración Conjunta, la necesidad de poner en marcha el proceso de estandarización del sistema de medición de los Gastos de Defensa, así como activar un Comité, como instancia bilateral de diálogo institucionalizado, denominado “Comité de Seguridad y Defensa” (COSEDE) integrado por representantes de alto nivel de ambos países entre los cuales se consideran representantes de las Fuerzas Armadas de ambos países.

En la segunda reunión del COSEDE, celebrada en Lima el 26 de marzo 2002, se acordó constituir un grupo de trabajo peruano-chileno para el desarrollo de una metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa en cuya primera reunión se inició la discusión de los términos de referencia para el desarrollo de esta metodología, proponiéndose la cooperación técnica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con sede en Santiago y del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme, el desarrollo en América Latina y en el Caribe, con sede en Lima.

Posteriormente, en agosto de 2002, luego de sendas reuniones de los Grupos de Trabajo nacionales se aprobó los términos de referencia para la medición estandarizada de los Gastos de Defensa entre el Perú y Chile con el concurso de los organismos antes mencionados.

A enero del 2005, la CEPAL y el Centro para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas han confirmado su participación como facilitadores del acuerdo bilateral y en la elaboración y aplicación de una metodología estandarizada entre estos dos países.

5.4.2 Proceso ECUADOR – PERU

Una vez iniciado el proceso entre Perú y Chile, a propuesta del gobierno peruano se dio inicio a las aproximaciones con el gobierno ecuatoriano para establecer un proceso de medición estandarizada entre ambos países.

Las conversaciones se iniciaron en el marzo 2002 con ocasión de las periódicas reuniones de los Altos Mandos militares, realizada en Lima, en la cual la delegación peruana hizo una exposición sobre los alcances de un proceso de esta naturaleza así como de los beneficios mutuos que se obtendrían de desarrollarse el mismo. Asimismo se acordó establecer Grupos de Trabajo bilaterales que tengan a su cargo el estudio técnico de la propuesta.

Posteriormente en mayo del 2003, los grupos de trabajo nacionales se reunieron en Quito donde el grupo peruano expuso en la cancillería las características técnicas del ejercicio de medición estandarizada.

En la actualidad el proceso se encuentra pendiente de formulación de los Términos de Referencia para el desarrollo del ejercicio, esperando se concrete su inicio en el 2005.

5.4.3 Proceso COLOMBIA-PERU

El mecanismo de Alto Nivel de Seguridad y Cooperación Judicial Perú-Colombia acordó a fines del 2002 establecer un Grupo de Trabajo bilateral para que analice, elabore y recomiende la adopción de una Metodología Estandarizada para la Medición de Gastos correspondientes a la *Defensa Externa*. A partir de esa fecha se constituyeron los citados grupos de trabajo concluyendo la presentación de un proyecto de términos de referencia para el ejercicio.

En octubre del 2004, los Cancilleres de ambos países en representación de ambos gobiernos, aprobaron los Términos de Referencia correspondientes. Entre los

puntos más relevantes del documento, comparativamente con los términos de referencia que dieron el marco al ejercicio Argentina Chile, se destacan:

- Se explicita el concepto de Defensa Externa, en razón a que las Fuerzas Armadas de Colombia y Perú contribuyen significativamente en apoyo a las actividades de la Lucha contra la guerrilla, terrorismo y narcotráfico.
- La comparación de un período *quinquenal* de 1999 al 2003 inclusive. Esta extensión del período representa una mejor muestra para el análisis estadístico de datos entre estos países.
- El establecimiento de un nivel “Gn” que corresponde al nivel G1 básico excluyendo gastos de seguridad interior realizados por las Fuerzas Armadas como Seguridad ciudadana, Lucha contra el tráfico Ilícito de Drogas (TID), actividades antisubversivas, Lucha contra el contrabando y Acciones Cívicas.
- La desagregación de las cifras porcentuales por cada Institución Armada, a nivel agregado “G”, además de la desagregación de aquellas correspondientes al Comando Conjunto o equivalente y del Ministerio de Defensa.

Comparativamente con el ejercicio desarrollado entre Argentina y Chile, los términos de referencia acordados para este ejercicio tienen un mayor alcance y transparencia. El nivel de desagregación a nivel *Defensa Externa*, permitirá en adición una comparación razonable de los gastos en materia de Seguridad Interna y que desarrollan las Fuerzas Armadas de ambos países. Debemos señalar que existen otros Países andinos en que sus Fuerzas Armadas, de acuerdo al orden constitucional, vienen realizando tareas en apoyo a la seguridad interna.

Por otro lado, el ejercicio en adición permitirá efectuar un análisis comparativo entre Instituciones Armadas, a nivel G1, G2, G3 y Gn. Esta desagregación contribuye

a una mayor transparencia de los Gastos de Defensa por cada rama de las Fuerzas Armadas y por ende contribuye significativamente al incremento del fomento de medidas de confianza mutua a nivel *institucional*¹²⁹.

5.5 Aproximación a un modelo regional de medición estandarizada de Gastos de Defensa en la región

Las cifras presupuestales de la Defensa Nacional de los países de la región se encuentran de algún modo reflejadas en distintos portales Web institucionales así como los análisis efectuados por el SIPRI y otros organismos internacionales. De hecho, la serie histórica presupuestal de los Gastos de Defensa de algunos países han sido presentada en la página web de los Ministerios de Defensa y sus cifras presupuestales desagregadas en los portales de transparencia de los Ministerios de Economía y Finanzas, Hacienda o equivalentes.

Desde esta perspectiva, se considera conveniente que para el proceso de medición estandarizada de Gastos de Defensa entre los países de la región se incorpore un modelo de mayor amplitud al empleado entre Argentina y Chile. Los recientes términos de referencia aprobados para el ejercicio entre Colombia y Perú representan un magnífico marco que puede ser enriquecido en otros ejercicios bilaterales. En este sentido, deberá procurarse una especial importancia a aquellos Gastos de Defensa de naturaleza variable, porque éstos, como vimos en los capítulos anteriores, permitirán medir comparativamente la *verdadera dimensión de los Gastos de Defensa* de las Fuerzas Operativas, resaltando la importancia de desagregar dichos gastos por cada Instituto de las Fuerzas Armadas del ejercicio bilateral.

Desde esta perspectiva, creemos firmemente que es perfectamente posible adoptar un modelo de medición estandarizada de Gastos de Defensa a nivel multilateral. En la búsqueda de esta Medida de Confianza Mutua multilateral, se

¹²⁹ “Podemos decir que la clasificación institucional del Gasto de Defensa será mas transparente cuanto mas se corresponda con el organigrama del Ministerio de Defensa y de las FFAA”. Marcela Donadio (compiladora), “El Presupuesto de defensa en América Latina. La importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente”, RESDAL, 2004. <<<http://www.resdal.org.html>>.

propone saltar la valla del ejercicio bilateral y propender a un desarrollo conjunto de una metodología entre los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en razón de las similitudes que otorgan los mandatos constitucionales que definen la misión y *modus operandi* de sus Fuerzas Armadas. De esta forma se permitiría transparentar los Gastos de Defensa a nivel subregional y en una mayor profundidad que el ejercicio pionero desarrollado entre Argentina y Chile.

En esta visión subregional, se considera sustancial ampliar el análisis estadístico de la incidencia de los Gastos de Defensa comparativamente con otros gastos que financian políticas públicas en materia social como son los Gastos en Salud y Educación principalmente así como los Gastos en Seguridad Interior. Interesante sería contar con la incidencia de los gastos sociales comparativamente con los presupuestos de defensa

Para el caso de la Seguridad Interior, entendida como las actividades que despliegan las Policías locales y otros cuerpos de seguridad en el mantenimiento del orden interno, considerando las nuevas amenazas que se presentan en la coyuntura actual del hemisferio en especial en materia de terrorismo y crimen organizado principalmente, se considera necesario establecer comparaciones bilaterales y multilaterales que propugnen un análisis más técnico de esta Política Pública.

En este orden de ideas, al igual que la justa preocupación en la región sobre el nivel de Gasto de Defensa, resultaría igualmente relevante conocer el nivel de Gasto público en Seguridad Interior que experimentan los países de la región. El caso colombiano representa un hecho emblemático al contarse con una Policía Nacional que concentra recursos financieros y plataformas militares en igual o mayor magnitud que otros ejércitos regionales.

A partir de la construcción de estos nuevos indicadores se establecerían asociaciones de mayor transparencia respecto al nivel de Gasto de Defensa y de otras políticas públicas.

La incorporación de estos nuevos indicadores, entre ellos el Gasto en Seguridad Interior, a no dudar nos permitirá efectuar una comparación y análisis razonable, a partir de una sola matriz, de las prioridades de gasto público de los Estados de la región respecto al PBI y Presupuesto Fiscal. De concretarse esta visión multilateral a nivel Comunidad Andina de Naciones ha de servir de referente para un desarrollo de una metodología conjunta a nivel regional, que permita explorar los Gastos de Defensa con una mayor dinámica, transparencia y profundidad. Sin embargo debe explicitarse que la decisión de iniciar un desarrollo simultáneo de un ejercicio de estas características pasa íntegramente por la voluntad política de las naciones andinas.

5.5.1 Simulaciones multilaterales

A continuación, como un primer paso para un eventual tratamiento subregional y regional de medición de Gastos de Defensa, se presenta una simulación de un ejercicio multilateral entre tres Estados Sudamericanos. De esta forma estaremos en condiciones de validar la metodología CEPAL a nivel multilateral y aún más, proponer una metodología enriquecida a nivel subregional.

Para el presente ejercicio se ha considerado Argentina, Chile y Perú, partiendo del empleo de la metodología CEPAL y de los Términos de Referencia originales que rigieron el ejercicio desarrollado por Argentina y Chile. La presente simulación tuvo como base el estudio desarrollado por la Contaduría Pública de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, a partir de la información presupuestal oficial y de gasto ejecutado por el Ministerio de Defensa del Perú, para su explotación en el ejercicio bilateral Chile- Perú¹³⁰.

Consideraciones iniciales de la simulación

El ejercicio tiene como supuesto fundamental, respecto a Argentina y Chile, las cifras oficiales incorporadas en el ejercicio de Medición Estandarizada de Gastos

¹³⁰ “Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa de Perú”, Documento de trabajo, Sector Economía y Finanzas, Lima, Enero 2002.

de Defensa, empleando los resultados oficiales de la metodología CEPAL, para el trienio 1996-1998, y las estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial y otras entidades oficiales, para el bienio 1999-2000. A falta de información estadística para el bienio 1999-2000, se consideran los promedios trianuales alcanzados en la medición CEPAL.

En el caso peruano, se considera como fuente principal a la Contaduría Pública de la Nación a partir de la información presupuestaria presentada por las entidades del Sector Defensa en las rendiciones de cuentas para la elaboración de la Cuenta General de la República. En el aspecto macroeconómico se han considerado las cifras del Tipo de Cambio Promedio Anual respecto al dólar norteamericano, proporcionadas por el Banco Central de Reserva del Perú. Las cifras de población y PBI han sido tomadas de publicaciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

La simulación comprende el quinquenio 1996 a 2000, siendo pertinente citar que en el caso peruano la estructura presupuestaria del ejercicio 1996 difiere de los otros ejercicios debido principalmente al cambio implantado en el ejercicio 1997 y que desde entonces con ligeras modificaciones continúa vigente. Este cambio de estructura dificulta una mejor adecuación de la información a la metodología, por lo cual la desagregación e integración, según los casos, permite afirmar que los cuadros elaborados para 1996 presentan diferencias no relevantes en sus aspectos comparativos respecto a los ejercicios 1997 a 2000.

Superado lo anterior, se incluyen en el desarrollo metodológico aplicado en la elaboración de los cuadros correspondientes a los niveles del Gasto Básico o G1 y Gasto Ampliado o G2, a nivel de exploración inicial. Debe señalarse que no se ha elaborado el nivel Gasto Total o G3, debido a que el Perú no posee industrias militares, por tanto los niveles G2 y G3 son iguales. Además, se considera necesaria la necesidad de modificación de los cuadros del nivel Gasto Básico o G1, tal como se ha considerado en los términos de referencia entre Colombia y Perú, y que competen a gastos realizados por las Fuerzas Armadas del Perú en la Lucha contra la Subversión y Terrorismo, Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas y la Lucha contra el

Contrabando, aspectos que deberán ser debidamente sustentados y documentados por las entidades responsables.

La fuente de datos para el caso peruano la constituyen los Estados Presupuestarios recibidos por la Contaduría Pública de la Nación en las rendiciones de cuentas de las entidades del Sector Público, para la elaboración de la Cuenta General de la República. Las cifras macroeconómicas han sido tomadas de publicaciones de las entidades oficiales. Las cifras de Ingresos y Gastos reflejan adecuadamente la identificación de los Pliegos Presupuestales que pertenecen al Sector Defensa.

La formulación y ejecución presupuestales se elaboraron utilizando la base de Caja, igual que en el modelo CEPAL. La ejecución del gasto público se supedita al gasto comprometido al 31 de Diciembre de cada ejercicio fiscal y liquidado de acuerdo a las normas presupuestarias. Las cifras de la ejecución presupuestaria del informe comprenden la Categoría y el Grupo Genérico del Gasto. Los ingresos incluyen la clasificación económica y la fuente de financiamiento. Para el caso peruano se ha excluido las acciones de naturaleza no militar realizadas por las FFAA como apoyo a la población civil, así como las acciones de lucha contra el terrorismo, narcotráfico y contrabando.

Primer Nivel en las Aproximaciones: Gasto Básico G1

Incluye los gastos de los Pliegos integrantes del Sector Defensa del Perú: Ministerio de Defensa, Consejo Supremo de Justicia Militar, Comisión Nacional de Desarrollo Aeroespacial, Instituto Geográfico Nacional, Escuela Nacional de Marina Mercante y Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología.

También incluye: Consejo Nacional de Inteligencia, Secretaría de Defensa Nacional, Instituto Nacional de Defensa Civil y Cuerpo General de Bomberos, Pliegos del Sector Presidencia del Consejo de Ministros. Comprende las acciones desarrolladas para la Defensa Terrestre, Marítima y Aérea;

Inteligencia, Defensa Civil, Contra Incendios y Emergencias Menores, Contra Inundaciones y Defensa Conjunta.

Los cuadros del Gasto Básico G1 han sido elaborados sobre la base de los Estados Presupuestarios entregados por las entidades antes señaladas y se han considerado el ingreso y gasto totales, menos los gastos previsionales o pensiones. No se han excluido los aportes patronales para la seguridad social. Los gastos de acción cívica así como los de la lucha contra el terrorismo, narcotráfico y contrabando, serán excluidos posteriormente. La información se encuentra en el ámbito de Categoría y Genérica del gasto.

Correcciones a los Gastos de Defensa Iniciales

Al igual que en el ejercicio Argentina y Chile, el Ministerio de Defensa del Perú, así como otros Pliegos considerados para la determinación del gasto total, incluyen dentro de la clasificación funcional de su presupuesto asignado otras funciones que no son propias de la defensa y que están comprendidos dentro de los Servicios Sociales tales como: Asistencia y Previsión Social, Educación y Cultura y Salud y Saneamiento. Es necesario señalar que durante un eventual ejercicio multilateral, a nivel CAN, por ejemplo, se deberá identificar aquellas instituciones o actividades que no constituyen función defensa, tales como asistencia en caso de catástrofes o incendios así como la provisión de servicios a la comunidad distintos de la defensa.

Sin embargo, deberá deducirse aquellas actividades financiadas total o parcialmente por los usuarios, en los servicios de educación y salud, en razón que estos gastos comprenden actividades destinadas inclusive al grupo familiar. Se debe profundizar en la composición del financiamiento de la Institución Previsional para determinar su tratamiento respecto a los gastos de defensa.

En el caso chileno, como vimos, se ajustaron los Gastos de Defensa deduciéndose los correspondientes a la Dirección de Aeronáutica Civil y del

Territorio Marítimo, por ser actividades de naturaleza civil y gastos de los organismos especializados de las Fuerzas Armadas de Chile, como es el caso del Instituto Geográfico Militar, Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada y el Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea y de los organismos de apoyo del Ejército, por dedicarse esencialmente a actividades no militares.

A partir de ese precedente en el caso del Perú y en aplicación de similares criterios, se han deducido los gastos correspondientes al Instituto Geográfico Nacional, Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología, Cuerpo General de Bomberos Voluntarios y al Instituto Nacional de Defensa Civil.

Elementos metodológicos fundamentales

Del documento base CEPAL: “*Se entiende por defensa el conjunto de actividades cuyo efecto es salvaguardar la soberanía nacional. Su objetivo es alcanzar una condición de seguridad externa de modo que el país pueda lograr sus Objetivos Nacionales*”. En este sentido para el caso del Perú, se han excluido los gastos de las entidades encargadas de la seguridad interior, quedando pendiente de aplicación la exclusión de las actividades realizadas por las FFAA dentro del marco constitucional y legal y que no revisten carácter militar, como son las llamadas Acciones cívicas en Apoyo a población Civil, Lucha contra el Terrorismo, Lucha contra el Narcotráfico y la Lucha contra el Contrabando, entre otros.

De acuerdo a la propuesta metodológica CEPAL, la información comprende flujos monetarios anuales y no activos físicos y/o financieros acumulados. Asimismo, la información ha sido procesada a partir de procedimientos presupuestarios y contables que revisten similares características a las indicadas en la metodología.

En el caso peruano los Gastos de la Defensa tienen como base fundamental los del Ministerio de Defensa, habiendo sido incorporadas aquellas entidades que

pertencen al Sector Defensa. En tal sentido, no se incluyen los gastos del Ministerio del Interior, que agrupa a la Policía Nacional.

La información de la ejecución presupuestaria está expresada en valores de caja. El período de análisis abarca desde el año 1996 al año 2000 inclusive. Finalmente el nivel G1 comprende todos los Gastos de las entidades del Sector Defensa y de aquellas que, perteneciendo a otro sector, ejecutan las funciones de Defensa y por tanto deben excluirse las de Seguridad Interior.

Gastos de Defensa iniciales

A partir de los gastos efectivos (caja) pagados y consignados en la ejecución de los gastos presupuestarios, pertenecientes a las entidades ya citadas, con deducción de los gastos previsionales (pensiones), los que se incluyen para determinar el nivel G2 o Ampliado, se obtienen los Gastos de Defensa iniciales, los mismos que en el concepto Personal y Obligaciones Sociales incluyen los aportes patronales y del personal activo a la previsión social. Se excluyen los Gastos de Seguridad Interior correspondientes al Ministerio del Interior, cuyo órgano de ejecución es la Policía Nacional del Perú.

PERÚ: GASTOS DE DEFENSA INICIALES 1996 – 2000					
(Totales en valores de caja en moneda nacional a precios corrientes Incluyen el gasto en moneda extranjera) a/					
(Millones de Nuevos Soles)					
PERÚ	1996	1997	1998	1999	2000
Cuenta General de la República, cifras Conciliadas con Presupuesto Público b/	3.599,6	2.907,8	3.055,8	2.939,4	3.201,4
Fuente: Contaduría Pública de la Nación					
a/ Tipos de cambio a la fecha de las operaciones					
b/ Cifras conciliadas con la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas					

Formato: Contaduría Pública de la Nación. MEF.

Ajustes a los Gastos de Defensa iniciales

Para los ajustes, se ha utilizado como fuente la Contaduría Pública de la Nación, responsable de la Cuenta General de la República, la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP), Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) e Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), estos últimos en aspectos macroeconómicos. Quedan excluidos los gastos de naturaleza civil.

Igualmente se excluyen los gastos en Acción Cívica en apoyo a la población, así como los gastos de las Fuerzas Armadas en acciones de Lucha contra el Terrorismo y contra el Narcotráfico, que competen a la seguridad interior, al igual que los gastos en la Lucha contra el Contrabando.

PERÚ: GASTOS DE DEFENSA AL NIVEL G1, BÁSICO, 1996 – 2000					
(Totales en valores de caja en moneda nacional a precios corrientes Incluyen el gasto en moneda extranjera)					
(Millones de Nuevos Soles)					
	1996	1997	1998	1999	2000
Gastos de Defensa Iniciales	3.599,6	2.907,8	3.055,8	2.939,4	3.201,4
MENOS:					
1) Capitanía y Guardacostas					
2) Organismos especializados a/	85,9	149,1	144,2	81,6	86,4
3)Financiamiento de los Programas de Salud de las FF. AA. b/	35,4	32,5	33,0	31,0	33,5
4) Financiamiento de los Programas de Bienestar de las FF. AA. c/	12,4	10,5	11,2	11,2	12,3
5) Actividades de Acción Cívica d/	22,5	19,4	14,5	12,3	10,5
5) Lucha contra el Terrorismo e/	750,0	720,0	715,0	680,0	660,0
6) Lucha contra el Narcotráfico e/	250,0	240,0	220,0	230,0	230,0
7) Lucha contra el Contrabando e/	75,0	68,0	65,0	67,0	61,0
Gastos de Defensa Nivel G1 Básico f/	2.368,4	1.668,3	1.852,9	1.826,3	2.107,7

Fuente: Contaduría Pública de la Nación, cifras agregadas. Conciliada con la Dirección Nac. de Presupuesto Público

a/ Agrupa al Instituto Nacional de Defensa Civil, Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, Instituto Geográfico Nacional y Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología, cuyas actividades son esencialmente no militares. **b/** Incluye las actividades de salud financiadas por los usuarios (Recursos Directamente Recaudados) **c/** Similar tratamiento al punto b/. **d/** Incluye las actividades de apoyo a la Población civil, como atención de salud, capacitación, transporte, construcción de carreteras, puentes, etc. **e/** Incluye las acciones de esta índole que desarrolla el Estado mediante sus FFAA. No consideran las acciones de las Fuerza Policiales, ya que el Ministerio del Interior no ha sido considerado.

Formato: Contaduría Pública de la Nación. MEF.

G1 Básico para la simulación multilateral

A partir de la información procesada bajo similar metodología y en moneda nacional a precios corrientes, se ha elaborado el cuadro con coeficientes respecto al Producto Bruto Interno.

PERÚ: GASTOS DE DEFENSA AL NIVEL G1 BÁSICO, EN MILLONES DE NUEVOS SOLES 1996 – 2000					
(Totales moneda nacional en millones a precios corrientes incluyen el gasto en moneda extranjera) a/					
	1996	1997	1998	1999	2000
Gastos de Defensa del nivel G1 Básico	2.368,4	1.668,3	1.852,9	1.826,3	2.107,7
G1 Básico, porcentajes del PBI	1,73%	1,06%	1,10%	1,04%	1,12%
Producto Bruto Interno b/	136.928,8	156.274,5	167.026,1	174.719,1	186.756,2
Fuente: Contaduría Pública de la Nación					
a/ Tipo de cambio de la fecha de las operaciones b/ Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática, con base 1994					

Formato: Contaduría Pública de la Nación. MEF.

Adicionalmente, se presentan coeficientes del Gasto Total del Gobierno Central, de donde proviene la casi totalidad de los Gastos de la Defensa, respecto al PBI, así como el gasto del Nivel G1, Básico, respecto al Gasto Total del Gobierno Central. Para mejor entendimiento, con relación a la región y en especial con Chile, para efectos del análisis comparativo, se requiere contar con información actualizada ya que el período alcanzado (1996 – 1998), presenta desfase respecto al caso peruano.

PERÚ: GASTOS DE DEFENSA AL NIVEL G1 BÁSICO, Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL E INSTANCIAS DESCENTRALIZADAS, CONSOLIDADO 1996 – 2000					
(Millones de Nuevos Soles corrientes)					
	1996	1997	1998	1999	2000
1. Gasto Total Consolidado	25.855,5	29.586,3	28.813,1	33.356,5	35.368,5
2. Gastos de Defensa al nivel G1 Básico	2.368,4	1.668,3	1.852,9	1.826,3	2.107,7
3. Gtos. De Defensa G1/Gto Total % PERÚ	9,16%	5,64%	6,43%	5,47%	5,96%
3. Gtos. De Defensa G1/Gto Total % CHILE	8,29%	8,31%	7,82%		
3. Gtos. De Defensa G1/Gto Total % ARG	5,52%	5,07%	4,86%		
4. Gto. Total Consolidado en el PBI %	18,88%	18,93%	17,25%	19,09%	18,94%
5. Gto de Defensa G1 en el PBI % PERÚ	1,73%	1,06%	1,10%	1,04%	1,12%
5. Gto de Defensa G1 en el PBI % CHILE	1,79%	1,79%	1,79%	1,79%	1,79%
5. Gto de Defensa G1 en el PBI % ARG.	0,85%	0,77%	0,75%	0,79%	0,79%
6. PBI	136.928,8	156.274,5	167.026,1	174.719,1	186.756,2
Fuente: Contaduría Pública de la Nación e Instituto Nacional de Estadística e Informática Para Argentina y Chile se considera para el bienio 1999-2000 el promedio del trienio CEPAL.					

Formato: Contaduría Pública de la Nación. MEF.

Evolución de las variables macroeconómicas

La elaboración de los cuadros no se efectúa a moneda constante por las razones expuestas en el documento de CEPAL, debido a la dificultad para la determinación de un deflactor común el período y por no contarse con bases similares en cada país. En este sentido, para la presente simulación se considera el Tipo de cambio del dólar a la moneda doméstica.

	(Millones de Nuevos Soles corrientes)				
	1996	1997	1998	1999	2000
PERÚ: PRODUCTO BRUTO INTERNO 1996 - 2000 (Valores totales y per cápita)					
1. Producto Bruto Interno (En millones de Dólares corrientes) a/ T.C	55.889,3	58.749,8	57.005,5	51.692,0	53.511,8
2. Población (Millones de habitantes)	23,9	24,4	25,1	25,5	25,9
3. PBI per cápita (En dólares corrientes)	2.338	2.408	2.271	2.027	2.066
Fuente: Contaduría Pública de la Nación. Instituto Nacional de Estadística e Informática					
a/ Tipo de cambio promedio anual					

Formato: Contaduría Pública de la Nación. MEF

Gastos de Defensa a nivel G1 en dólares corrientes

El tipo de cambio utilizado corresponde al promedio anual proporcionado por el Banco Central de Reserva del Perú. Se han utilizado las definiciones y formatos del Informe CEPAL, destacando en Ingresos y Gastos los recursos asignados por el Tesoro Público o Aporte Fiscal. El rubro Personal y Obligaciones Sociales incluye los aportes del empleador y del personal para el pago de las obligaciones provisionales.

GASTOS DE DEFENSA COMPARATIVO A NIVEL G1 BÁSICO, DÓLARES CORRIENTES					
	1996	1997	1998	1999	2000
1. Gastos de Defensa nivel G1 Básico, en Millones de dólares corrientes de los Estados Unidos					
PERU	966,7	627,1	632,3	540,3	603,9
ARGENTINA	2.311,7	2.267,3	2.232,3		
CHILE	1.225,3	1.349,9	1.304,6		
2. Población (Millones de habitantes)					
PERU	23,9	24,4	25,1	25,5	25,9
ARGENTINA	35,2	35,7	36,1		
CHILE	14,4	14,6	14,8		
3. G1 Básico per cápita en dólares ctes.)					
PERU	40,4	25,7	25,2	21,2	23,1
ARGENTINA	65,7	63,5	61,8		
CHILE	85,1	92,5	88,1		

Fuente: CEPAL, Contaduría Pública de la Nación, Instituto Nacional de Estadística e Informática y Banco Central de Reserva del Perú

Formato: Contaduría Pública de la Nación. MEF

PERÚ: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE DEFENSA AL NIVEL G1, BÁSICO, 1996 – 2000 (Millones de Nuevos Soles en Millones de Dólares a precios corrientes)					
	1996	1997	1998	1999	2000
INGRESOS, Nivel G1, Básico	1.434,2	1.037,1	993,7	845,5	892,6
Ingresos Corrientes	1.050,4	870,8	850,0	821,1	862,2
Tesoro Nacional. a/	1.003,3	820,2	795,0	763,2	798,0
Recursos Directamente Recaudados b/	46,7	50,5	54,8	57,2	63,5
Otros (Créditos y Financiamiento)	0,4	0,2	0,2	0,8	0,7
Ingresos de Capital	383,8	166,3	143,7	24,4	30,3
GASTOS, Nivel G1, Básico	1.434,2	1.037,1	993,7	845,5	892,6
Gastos Corrientes	1.046,9	863,7	850,7	815,6	857,8
Personal	101,0	429,1	418,7	404,9	404,6
Bienes y Servicios	434,8	337,8	326,7	303,8	354,8
Otros Gastos Corrientes c/	511,1	96,8	105,3	107,0	98,4
Gastos de Capital d/	387,2	173,4	143,0	29,9	34,8

Fuente: Contaduría Pública de la Nación

a/ Comprende los recursos de la Dirección General de Tesoro Público. b/ Recursos obtenidos por las propias instituciones- c/ Acorde a Directivas de la Dirección Nacional de Presupuesto Público. d/ Recursos por variaciones de activos.

Formato: Contaduría Pública de la Nación. MEF

Gastos de Defensa a nivel G2 ampliado

El nivel G1 o Básico no incluye las Obligaciones Provisionales o pensiones, las mismas que son añadidas en este nivel, incluyendo la información concerniente a la Caja de Pensiones Militar y Policial, y de la Oficina Provisional del Ministerio de Defensa.

PERÚ: CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS GASTOS DE DEFENSA AL NIVEL G1, BÁSICO, 1996 – 2000					
(Millones de Nuevos Soles en Millones de Dólares a precios corrientes)					
	1996	1997	1998	1999	2000
1. Defensa Conjunta (Comando Conjunto de las FF.AA.)			99,4	97,9	102,2
2. Defensa Terrestre (Ejército Peruano)			386,9	389,0	413,5
3. Defensa Marítima (Marina de Guerra del Perú)			243,1	249,1	252,4
4. Defensa Aérea (Fuerza Aérea del Perú)			367,9	209,3	134,1
GASTOS DE DEFENSA NIVEL G1	0,0	0,0	1.097,3	945,2	902,3
Fuente: Direcc. Nac. de Presupuesto Público, Contaduría Pública de la Nación y Ministerio de Defensa					

Formato: Contaduría Pública de la Nación. MEF

PERÚ: GASTOS DE DEFENSA EN PRESTACIONES PREVISIONALES NETAS a/ Y COTIZANTES MILITARES PASIVOS, 1996 – 2000					
(Total en moneda nacional a precios corrientes)					
(Millones de Nuevos Soles corrientes)					
	1996	1997	1998	1999	2000
Obligaciones Provisionales	134,0	461,4	519,3	584,3	602,3
Menos:					
Aportes del Personal Activo					
1. Gastos de Defensa en Obligaciones Previsionales Netas	134,0	461,4	519,3	584,3	602,3
2. Gastos de Defensa en Obligaciones Previsionales Netas (% del PBI)	0,10%	0,30%	0,31%	0,33%	0,32%
3. PBI (Millones de Nuevos Soles)	136.928,8	156.274,5	167.026,1	174.719,1	186.756,2
4. Cotizantes pasivos de las FF.AA. En Número de personas					
Fuente: Contaduría Pública de la Nación e Institutos Armados					

Formato: Contaduría Pública de la Nación. MEF

PERÚ: GASTOS DE DEFENSA AL NIVEL G2, AMPLIADO, QUE INCLUYEN LOS GASTOS PREVISIONALES NETOS, 1996 – 2000					
(Totales en moneda nacional a precios corrientes, incluyen el gasto en moneda extranjera)					
(Millones de Nuevos Soles corrientes)					
	1996	1997	1998	1999	2000
1. Nivel G1, Básico	2.368,4	1.668,3	1.852,9	1.826,3	2.107,7
2. Prestaciones Previsionales Netas	134,0	461,4	519,3	584,3	602,3
3. Nivel G2 Ampliado (G1 más Prestaciones Previsionales Netas)	2.502,4	2.129,71	2.372,2	2.410,6	2.710,0
4. Nivel G2 Ampliado en % del PBI	1,83%	1,36%	1,42%	1,37%	1,45%
5. PBI	136.928,8	156.274,5	167.026,1	174.719,1	186.756,2
Fuente: Cuadros anteriores					
PERÚ: GASTOS DE DEFENSA AL NIVEL G2, AMPLIADO, QUE INCLUYEN LOS GASTOS PREVISIONALES NETOS, EN DÓLARES CORRIENTES, 1996 - 2000					
(Valores Totales y Per Cápita)					
(Millones de Dólares Americanos)					
	1996	1997	1998	1999	2000
1. Gastos de Defensa nivel G2 Ampliado	1.021,4	800,6	809,6	713,2	776,0
2. Gastos Previsionales Netos	54,7	173,5	177,2	172,9	172,6
3. Población (Millones de habitantes)	23,9	24,4	25,1	25,5	25,9
4. Pasivos de las FF.AA. (N° de personas)					
5. Nivel G2 Ampliado per cápita (Dólares corrientes)	42,7	32,8	32,3	28,0	30,0
6. Gastos Previsionales Netos per cápita (Dólares corrientes)	2,3	7,1	7,1	6,8	6,7
Fuente: Cuadros Anteriores					
Tipo de cambio promedio anual					

Formato: Contaduría Pública de la Nación. MEF

Los cuadros del G3 son similares a los presentados en el nivel G2 ampliado, al no contar el Perú con industrias de activos militares.

Resumen de resultados cuantitativos

Muestra el universo de indicadores utilizados para la elaboración de los cuadros del presente informe en los niveles iniciales, G1 o Básico y G2 o Ampliado. Para Argentina y Chile se recogen los resultados oficiales de la medición CEPAL y para el Perú se incluye las estimaciones iniciales de la presente simulación con información oficial de la Contaduría Pública de la Nación. El resumen por países se muestra a continuación.

ARGENTINA: GASTOS DE DEFENSA, SERIE 1996 – 2000					
	1996	1997	1998	1999	2000
A. Generales					
1. Población total (Millones de habitantes)	35.22	35.672	36.125	36.583	36.987
2. PBI (Millones de Dólares Corrientes)	272,150	292,859	298,948		
3. PBI por habitante (MM dólares ctes.)	7,727	8,210	8,275		
B. Nivel G1, Básico, Indicadores complementarios					
4. Gastos de Defensa, nivel G1, básico (En porcentaje del PBI)	0.85	0.77	0.75	0.79	0.79
5. Gastos de Defensa, nivel G1, básico (En millones de dólares corrientes)	2,311.7	2,267.3	2,232.3		
6. Gastos de Defensa, nivel G1, básico por habitante (En dólares ctes.)	65.6	63.6	61.8		
7. Gastos Totales del Gobierno Central (En porcentaje del PBI)	15.38	15.26	15.41		
8. Gastos de Defensa, nivel G1, Básico en los Gastos Totales del Gobierno (En porcentajes del Gasto Total)	5.52	5.07	4.86		
9. Remuneraciones (Personal) del nivel G1, básico (Millones de dólares ctes.)	1,862.3	1,826.6	1,776.0		
10. Remuneraciones en el Gto.G1 Básico (En porcentajes del G1)					
11. FF.AA. En servicio activo (Número de personas)					
C. Nivel G2, Ampliado, y Gastos Previsionales incluidos					
12. Prestaciones Previsionales Netas (En millones de dólares corrientes)	809.2	850.1	987.5		
13. Prestaciones Previsionales Netas (En porcentaje del PBI)	0.30	0.29	0.33		
14. Cotizantes Pasivos de las FF.AA. (Número de personas)	84,014	84,091	84,386		
15. Gtos. Defensa, Nivel G2, Ampliado (En millones de dólares corrientes)	3,120.9	3,117.4	3,219.8		
16. Gtos. Defensa, Nivel G2, Ampliado (En porcentaje del PBI)	1.15	1.06	1.08	1.09	1.09
17. Gtos. Defensa, Nivel G2, Ampliado por habitante (En dólares ctes.)	88.6	87.3	89.1		
Fuentes: CEPAL (1996-1998), FMI, BM (1999-2000), estimaciones propias					

Formato: Contaduría Pública de la Nación. MEF

NOTA: Se ha mantenido ceteris paribus los promedios de G1, G2 y G3 para el bienio 1999-2000.

CHILE: GASTOS DE DEFENSA, SERIE 1996 - 2000					
	1996	1997	1998	1999	2000
A. Generales					
1. Población total (Millones de habitantes)	14.419	14.662	14.822	14.981	15.164
2. PBI (Millones de Dólares Corrientes)	68,568	75,286	73,063		
3. PBI por habitante (En dólares ctes.)	4,755	5,149	4,929		
B. Nivel G1, Básico, Indicadores complementarios					
4. Gastos de Defensa, nivel G1, básico (En porcentaje del PBI)	1.79	1.79	1.79	1.79	1.79
5. Gastos de Defensa, nivel G1, básico (En millones de dólares corrientes)	1,225.3	1,349.9	1,304.5		
6. Gastos de Defensa, nivel G1, básico por habitante (En dólares ctes.)	85.0	92.3	88.0		
7. Gastos Totales del Gobierno Central (En porcentaje del PBI)	21.55	21.57	22.90		
8. Gastos de Defensa, nivel G1, Básico en los Gastos Totales del Gobierno (En porcentajes del Gasto Total)	8.29	8.31	7.82		
9. Remuneraciones (Personal) del nivel G1, básico (Millones de dólares ctes.)	657.3	745.3	736.9		
10. Remuneraciones en el Gto.G1 Básico (En porcentajes del G1)					
11. FF.AA. En servicio activo (Número de personas)					
C. Nivel G2, Ampliado, y Gastos Previsionales incluidos					
12. Prestaciones Previsionales Netas (En millones de dólares corrientes)	617.6	629.8	621.3		
13. Prestaciones Previsionales Netas (En porcentaje del PBI)	0.90	0.84	0.85		
14. Cotizantes Pasivos de las FF.AA. (Número de personas)	79,189	82,133	84,214		
15. Gtos. Defensa, Nivel G2, Ampliado (En millones de dólares corrientes)	1,842.8	1,979.9	1,925.8		
16. Gtos. Defensa, Nivel G2, Ampliado (En porcentaje del PBI)	2.69	2.63	2.64	2.66	2.66
17. Gtos. Defensa, Nivel G2, Ampliado por habitante (En dólares ctes.)	127.8	135.4	129.9		
Fuentes: CEPAL (1996-1998), FMI, BM (1999-2000), estimaciones propias					

Formato: Contaduría Pública de la Nación. MEF

NOTA: Se ha mantenido ceteris paribus los promedios de G1, G2 y G3 para el bienio 1999-2000.

PERÚ: GASTOS DE DEFENSA SERIE 1996 - 2000					
	1996	1997	1998	1999	2000
A. Generales					
1. Población total (Millones de habitantes)	23,9	24,4	25,1	25,5	25,9
2. PBI (Millones de Dólares Corrientes)	55.889,3	58.749,8	57.005,5	51.692,0	53.511,8
3. PBI por habitante (En dólares ctes.)	2.338,5	2.407,8	2.271,1	2.027,1	2.066,1
B. Nivel G1, Básico, Indicadores complementarios					
4. Gastos de Defensa, nivel G1, básico (En porcentaje del PBI)	1,73%	1,06%	1,10%	1,04%	1,12%
5. Gastos de Defensa, nivel G1, básico (En millones de dólares corrientes)	966,7	627,1	632,3	540,3	603,9
6. Gastos de Defensa, nivel G1, básico por habitante (En dólares ctes.)	40,4	25,7	25,2	21,2	23,1
7. Gastos Totales del Gobierno Central (En porcentaje del PBI)	18,88%	18,93%	17,25%	19,09%	18,94%
8. Gastos de Defensa, nivel G1, Básico en los Gastos Totales del Gobierno (En porcentajes del Gasto Total)	9,16%	5,64%	6,43%	5,47%	5,96%
9. Remuneraciones (Personal) del nivel G1, básico (Millones de dólares ctes.)	101,0	429,1	418,7	404,9	404,6
10. Remuneraciones en el Gto.G1 Básico (En porcentajes del G1)	10,44%	68,42%	66,21%	74,94%	67,00%
11. FF.AA. En servicio activo (Número de personas)					
C. Nivel G2, Ampliado, y Gastos Previsionales incluidos					
12. Prestaciones Previsionales Netas (En millones de dólares corrientes)	54,7	173,5	177,2	172,9	172,6
13. Prestaciones Previsionales Netas (En porcentaje del PBI)	0,10%	0,30%	0,31%	0,33%	0,32%
14. Cotizantes Pasivos de las FF.AA. (Número de personas)					
15. Gtos. Defensa, Nivel G2, Ampliado (En millones de dólares corrientes)	1.021,4	800,6	809,6	713,2	776,0
16. Gtos. Defensa, Nivel G2, Ampliado (En porcentaje del PBI)	1,82%	1,36%	1,42%	1,37%	1,45%
17. Gtos. Defensa, Nivel G2, Ampliado por habitante (En dólares ctes.)	42,7	32,8	32,3	28,0	30,0
Fuente: Cont. Pública Nación (PERU)					

Formato: Contaduría Pública de la Nación. MEF

Análisis de los resultados de la simulación multilateral

Esta simulación, se desarrolló a partir del Informe denominado “Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa” (CEPAL). Se presenta la información concerniente a los Gastos de Defensa en los niveles G1 o Básico, G2 Ampliado y G3 de Argentina y Chile. En el caso peruano, debido a que no se cuenta con industrias militares, el nivel G3 o Total es similar al obtenido al nivel G2 o Ampliado.

Esta primera simulación permite concluir que es perfectamente posible saltar la valla del ejercicio bilateral y del período trianual, como originalmente fue desarrollada, y elevar el ejercicio a un nivel multilateral, de alcance subregional o regional, enriquecido con una mayor cantidad de variables que son analizadas en el siguiente sub capítulo. Asimismo permite desagregar, entre otros, aquellos gastos de seguridad incorporados en los Presupuestos de Defensa.

Sin embargo la comparación de Gastos de Defensa presentada, puede ser mejorada en especial con las cifras comparativas de los gastos no relacionados a las actividades militares, como son gastos derivados de salud, bienestar, obligaciones previsionales o pensiones del personal activo, descontando los necesariamente los gastos de seguridad interna que se deriven de las acciones cívicas y la lucha contra el terrorismo, narcotráfico y contrabando, entre otras.

Los valores finales de Gastos de Defensa alcanzados para el quinquenio 1996-2000 son, Argentina con un 1.11% del PBI, Perú con el 1.48% y Chile con un 2.66%. Para entender mejor los resultados, los Gastos de Defensa de Chile, en términos del producto, son mayores en un 239% y 79% para Argentina y Perú respectivamente.

Finalmente considerando que la comparación cepalina se desarrolló para el trienio 1996-1998, y que de acuerdo a las fuentes consultadas Chile exhibe un notorio incremento de sus Gastos de Defensa, en especial a partir del 2000, es necesario proponer el desarrollo de una simulación actualizada para el periodo 2000 al 2005 y de ser posible un horizonte mayor de 10 años, proponiéndose el período desde 1996 al

2005, lo que permitirá observar la tasa de cambio y tendencias en los niveles de gastos.

5.6 Otras variables

Los ejercicios de medición estandarizada de Gastos de Defensa deberán incorporar, entre otras, una evaluación cuantitativa y cualitativa de las siguientes variables, algunas de ellas evaluadas en el informe elaborado por la CEPAL en el ejercicio de estandarización entre Argentina y Chile y otras nuevas en la búsqueda de indicadores comparativos respecto a las Políticas Sociales. A continuación se presenta una propuesta integral de variables:

Relación Gasto de Defensa respecto al Producto Bruto Interno.

Lo cual permitirá determinar la relación histórica respecto al PBI. Esta relación deberá considerar los Gastos de Defensa en bienes y servicios con cargo a los Recursos Ordinarios (Fiscales) y otros recursos extra presupuestales (Recursos Directamente Recaudados, canon, leyes reservadas, recursos extra pliego entre otros).

Relación Gasto de Defensa respecto al Producto Nacional Bruto

De igual criterio que el anterior, pero con relación al Producto Nacional Bruto en caso de ser aplicable.

Relación Gasto de Defensa respecto a los Gastos de Seguridad Interna

Este indicador tiene por finalidad relacionar los Gastos que demandan las instituciones Armadas en materia de seguridad externa con relación a aquellos otros gastos que desarrollan los Cuerpos de Seguridad o Policías locales y nacionales en materia de seguridad interna.

Por lo general, los gastos de seguridad interna no son materia de estudio, en términos económicos, en relación a su incidencia comparativa con otros gastos del Estado y por ende medir el esfuerzo fiscal en los países de la región. Es común escuchar propuestas de contenido político en la reducción o incremento

de Gastos de Defensa así como el análisis y estudio académico de éstos, sin embargo debemos señalar que en la actualidad, en la mayor parte de la región, no se investiga o analiza con igual énfasis los gastos derivados de la seguridad interna.

Una comparación racional entre el Gasto de Defensa y los Gastos de Seguridad Interna permitirá medir el esfuerzo de los Estados respecto al financiamiento de Políticas Públicas en materia de *Seguridad*, seguridad externa e interna respectivamente.

Análisis del Presupuesto Fiscal histórico asignado a las Instituciones de las Fuerzas Armadas

Desagregado con énfasis a los gastos en el grupo genérico por bienes y servicio destinados a la reparación, adquisición, modernización y/o renovación de activos ligados directamente a las plataformas, equipos y sistemas de valor militar. Para este análisis se deberá determinar el año base que registrará durante todo o parte del horizonte a ser empleado considerando un período no menor a 10 años.

Determinación del nivel de correlación entre el nivel de desarrollo/crecimiento económico y el gasto de defensa.

Lo que permitirá determinar las relaciones entre Desarrollo y Defensa en términos de mutua condicionalidad.

Carga impositiva en la aplicación presupuestal

Análisis comparativo sobre la presión tributaria que afectan el mantenimiento, reparación, adquisición, modernización y/o renovación de activos ligados directamente a las plataformas, equipos y sistemas de valor militar.

Gasto per cápita en Defensa

Necesario para evaluar la carga relativa del contribuyente en términos económicos. Este análisis deberá efectuarse con los Presupuestos Fiscales

asignados, así como con los otros recursos extrapresupuestales (canon, recursos extrapliego, leyes reservadas, entre otros).

Relaciones Demográficas respecto al número de personal de las Fuerzas Armadas

El impacto demográfico de la cantidad de efectivos de las Fuerzas Armadas con la población en su conjunto. Estos indicadores podrían reflejarse tomando en consideración la Población Económicamente Activa (PEA) Nacional y los segmentos poblacionales en edad de prestar servicio militar.

Fuentes extrapresupuestales con arreglo de ley percibidas por las FFAA

Por concepto de otros recursos extra presupuestales o Leyes Reservadas.

Relación Gasto en Defensa respecto al Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El análisis del Gasto en Defensa respecto al adelanto medio de la capacidad humana básica (Índice de Desarrollo Humano) actualmente utilizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este IDH toma en consideración los índices de longevidad, nivel de educación y nivel de vida.

5.7 Consideraciones finales

Los actuales procesos de medición estandarizada del Gasto de Defensa entre Perú y Chile, cuyos términos de referencia han sido aprobados, entre el Perú y Ecuador así como entre Perú y Colombia, con el concurso de la CEPAL y del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme, el desarrollo en América Latina y en el Caribe (UN-Lirec), deberá considerar como referencia la metodología empleada para el ejercicio desarrollado entre Argentina y Chile y en adición expresar sus resultados en flujos monetarios constantes en un período predeterminado.

De concretarse esta metodología, deberá ser complementada en el futuro con otras medidas de confianza mutua más tangibles y de mayor aceptación social, como son:

- Una efectiva homologación del Gasto Defensa, para lo cual se propone adoptar topes máximos en los gastos anuales en términos del PBI. Por ejemplo, una medida inicial podría ser proponer que el Gasto de Defensa en la región no deba exceder el promedio anual mundial en términos de PBI, el que en la actualidad representa el 2.5%, excepto aquellos países que se encuentren en procesos de pacificación como producto de la lucha contra el terrorismo interno y contra el tráfico ilícito de drogas.

- Limitaciones en los inventarios o stocks de armas de carácter ofensivo, medida nada fácil de implementarse en el tiempo pero necesaria en una coyuntura de verdadera integración regional.

- Limitación en las adquisiciones de activos militares, en especial plataformas aéreas y navales con capacidad de portar armas de mediano y gran alcance. Por citar algunos ejemplos, un notorio desbalance regional lo constituirían las adquisiciones o transferencias a países de la región de plataformas navales con capacidad de portar misiles de alcance medio, como es el caso de los misiles Tomahawk, o de misiles navales Harpoon.

Si bien es cierto que la medición estandarizada de los Gastos de Defensa constituye una medida de confianza mutua adicional, dentro del actual proceso de franca integración regional, no representa *per se* un paso previo o necesario para llegar a un eventual acuerdo de limitación de Gastos de Defensa en la región y/o acuerdos ligados a las adquisiciones de plataformas, armas ofensivas y equipos de alto valor militar.

De otro lado, algunas Fuerzas Armadas de la región, entre ellas las de Colombia y Perú, han cumplido y vienen cumpliendo funciones relacionadas con la pacificación nacional en especial en lo referente a la lucha contra la guerrilla y el

terrorismo interno así como contra el narcotráfico¹³¹. Por tanto se hace necesario explorar la desagregación de los gastos derivados por conceptos de las acciones militares en el Frente Interno, incluidos en la función demanda de los respectivos presupuestos de la Defensa Nacional, por la naturaleza de los mismos, deben ser excluidos o tratados específicamente en el proceso de medición respectivo. La desagregación de estos gastos en el caso peruano, como se demostró en la simulación multilateral, es perfectamente posible de ser realizada.

En el escenario antes descrito, es necesario comentar que no son ciertos aquellos argumentos referidos al hecho que las Fuerzas Armadas de un país, al mantenerse entrenadas y preparadas para enfrentar las contingencias del Frente Interno, pudiesen ser estas acciones consideradas como aportes importantes a la disuasión en el Frente Externo, al poder ser desplegadas y empleadas sin mayor dificultad operacional y económica. La experiencia en el caso colombiano y peruano señala que las Fuerzas comprometidas en actividades operacionales en el Frente Interno tienen un entrenamiento de recursos humanos, dentro de un esquema no convencional, y una preparación de sus recursos materiales distintos al de un escenario de guerra convencional.

Para comprender mejor esto último, las plataformas y armamento destinado a combatir al terrorismo por lo general no son los mismos que los utilizados en las contingencias del Frente Externo, dentro de una hipótesis clásica de conflicto. Es ilógico pensar en el empleo de cazabombarderos de última generación, blindados y submarinos en operaciones contraterroristas en la región.

Por otro lado, si bien es cierto que el nivel del PBI es un factor relevante para la medición de la totalidad del Gasto de Defensa entre países a ser comparados, no necesariamente es una “medida de confianza” entendida en términos cualitativos. En la hipótesis que dos países tengan similares Gastos de Defensa anuales en relación al

¹³¹ “Un capítulo especial en materia de seguridad lo es el problema del narcotráfico, las dimensiones que ha alcanzado, su capacidad de reconversión (hemos pasado de los grandes carteles de los 80 a una proliferación de organizaciones y su entrelazamiento con la violencia política). En esta región es quizás donde, por su dimensión y contexto, el problema del narcotráfico involucra el empleo de la Fuerza Armada”. Desafíos y dilemas de seguridad en América Latina en la Post Guerra Fría”, Gabriel Gaspar Tapia, en Seguridad y Defensa en las Américas, Santiago, 2003, Parte 1.

PBI, un presupuesto de mejor calidad operativa será indudablemente aquel que concentre menores Gastos Fijos. Por tanto la calidad del Gasto de Defensa, adecuadamente desagregado en un proceso de medición comparativa, estará definido por la relación Gasto Variable, o dicho en otros términos, el Gasto Operacional en actividades militares por parte de las Fuerzas Armadas respecto al PBI nacional.

En este sentido, los Gastos Fijos e ineludibles de los Presupuestos de la Defensa, incorporados en el agregado presupuestal (G1) y (G2) de la metodología CEPAL, que incluyen las remuneraciones, salarios, obligaciones sociales y pensiones, si bien es cierto exhiben su mayor valor agregado que es la transparencia, desde el punto de vista de la calidad de las cifras presupuestales son pocos relevantes, en razón que la calidad de las remuneraciones y obligaciones sociales, salarios e incluso pensiones son en la práctica variables exógenas que dependen directamente de la *política económica* del Gobierno en materia remunerativa y previsional.

Por lo tanto, los agregados G1 y G2 representan en sí, más allá que la presentación de cifras de Gastos de Defensa como medida de confianza mutua, la exposición pública y transparencia fiscal en materia social de los Gastos de Defensa de las Fuerzas Armadas. Aunado a esto último, dada las características rígidas, inflexibles e inerciales de estos gastos incorporados en los presupuestos fiscales, no pueden ser recortados ni mucho menos anulados salvo que se pretenda implementar *downsizing* dramáticos con efectos directos sobre el capital humano de las FFAA.

Por lo tanto, la naturaleza de los Gastos Variables incorporados en estos presupuestos de defensa son aquellos gastos que requieren un mayor análisis cualitativo, los cuales convenientemente desagregados, tanto para el Frente Externo como Frente Interno respectivamente, permitirán medir comparativamente la verdadera dimensión de aquellos Gastos de Defensa estrictamente de carácter militar demandados por las Fuerzas Armadas de los países involucrados en un proceso de medición bilateral. En este sentido, los Gastos variables representan, en términos reales, los verdaderos Gastos de Defensa de un Estado.

En la mejora de estos procesos bilaterales, con el mejor espíritu de incrementar aun más las medidas de confianza mutua a niveles Institucionales entre Fuerzas Armadas, se deberá considerar dichos Gastos Variables en un nuevo rubro denominado Gastos Operativos “G4”, o su inclusión como Gastos Variables dentro de un “G1” modificado. El ejercicio Colombia-Perú ha considerado esta modificación denominándola “Gn”. Adicionalmente se estaría en condiciones de avanzar, en un mayor grado de confianza, desagregando estos Gastos Variables por cada Instituto de las Fuerzas Armadas de los países involucrados para una medición comparativa interinstitucional con sus homólogos.

En este sentido, estamos seguros que el ejercicio Colombia-Perú sentará las bases metodológicas para una mayor transparencia en la región.

CAPITULO SEXTO

HOMOLOGACION DE GASTOS DE DEFENSA EN LA REGION

6.1 Antecedentes

La política de la defensa en la región esta ingresando a un período de cambio que exige, entre otros, la necesidad de aplicación de rigurosos análisis económicos sobre la eficaz y eficiente asignación de recursos entre los objetivos del Estado, tanto en el campo de la defensa como en las otras políticas públicas.

Desde el punto de vista estrictamente técnico, el desarrollo de ejercicios de medición estandarizada de Gastos de Defensa a nivel bilateral, viene siendo debatido ampliamente en las Cancillerías y Ministerios de Defensa así como en sectores académicos y Organizaciones No Gubernamentales en la región tomando como base la metodología empleada entre Argentina y Chile.

Los significativos logros en materia de transparencia de los Gastos de Defensa, alcanzados por estos países de la región en este rubro, son exhibidos públicamente en sus respectivos Libros Blancos de la Defensa, cada uno presentando sus cifras a partir de una propia metodología. Estos esfuerzos son reconocidos ampliamente por la Comunidad Internacional¹³².

Sin embargo debemos señalar que la dinámica de trabajo en este campo se encuentra relacionada directamente al nivel político de las relaciones internacionales entre los Estados. No olvidemos que el proceso de medición estandarizada de gastos de defensa entre Argentina y Chile tomó varios años, debido principalmente a la necesidad de conformar Grupos de Trabajo nacionales para elaborar una metodología propia mediante aproximaciones sucesivas, sobre la conceptualización de términos y un necesario debate doméstico sobre los asuntos económicos de la defensa, en aquel entonces bastante limitado.

¹³² La totalidad de los Libros de Defensa publicados en la región, dedican al menos un capítulo sobre la temática referida a los aspectos económicos y presupuestales de la Defensa Nacional.

Otros procesos en la región, a nivel bilateral, a pesar de contarse con la metodología base de la CEPAL, se encuentran en su fase inicial a partir de la conformación de Grupos de Trabajo nacionales quienes deben igualmente buscar consenso en la metodología y en especial en la búsqueda de concordar los términos a usar. Estos procesos se encuentran influenciados directamente por el grado de voluntad política y de los altibajos en las relaciones de los países involucrados y experimentan a la fecha varios años de retraso habiéndose dado pasos muy tímidos en la concreción de estos ejercicios, básicamente a nivel de elaboración de términos de referencia.

Por otro lado, como se quedó demostrado en el capítulo anterior por medio de la evidencia empírica, es perfectamente válido el desarrollo de ejercicios de medición estandarizada de Gastos de Defensa a nivel *multilateral*, es decir a nivel subregional y regional, y que en adición a ello es imperativo ampliar el contenido y alcances de estos ejercicios incorporando otras variables comparativas comparativamente con las restantes políticas públicas.

Sin menoscabar el valor cualitativo, en términos de transparencia, de la medición estandarizada de Gastos de Defensa como medida de confianza mutua *a nivel estrictamente bilateral* y dada las características estáticas de los resultados que se presentan finalmente en un resumen de resultados cuantitativos a nivel comparativo, estos ejercicios son poco relevantes para las expectativas de nuestras sociedades en la región y especialmente en la subregión, sociedades que buscan a partir de una auditoría social de estos gastos, resultados concretos en materia de una real limitación de gastos de defensa.

Por lo tanto, los esfuerzos desarrollados hasta la fecha no necesariamente representan el hilo conductor que desemboque en el inicio de procesos a futuro de reducción o limitación de Gastos de Defensa en la región concurrente con el espíritu del artículo 2 inciso (h) de la carta fundacional de la OEA, donde se manifiesta la necesidad de “*Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los*

Estados miembros”. Si analizamos el espíritu de este mandato, se exige a todas luces que los países de la región reduzcan sus Gastos de Defensa.

Nunca antes en la historia la región, se ha presentado un marco tan fructífero en las relaciones bilaterales y multilaterales en todos los campos que reúna las condiciones para un tratamiento de esta visión, a pesar de aislados accidentes en las relaciones bilaterales.

A pesar del contenido y profundidad del espíritu que sustenta el artículo precedente, a pesar de un frondoso acervo en materia de Resoluciones y Declaraciones principistas, prácticamente han sido nulos todos los esfuerzos a nivel regional orientados a la búsqueda de consensos en materia de una real limitación de armamentos convencionales y por ende de disminución de los Gastos de Defensa. Si revisamos el comportamiento de América Latina, ocurrió todo lo contrario al experimentarse incrementos sustanciales de los Gastos de Defensa que dieron origen a los espirales de carreras armamentistas en la década de los 60 y 70 sumada a la brecha y asimetrías de los Gastos de Defensa regionales en la actualidad.

Esta tarea permanece inconclusa en la región, a pesar de estar presente en la agenda regional por más de cincuentaicinco (55) años, habiendo permanecido aislada en la retórica político por parte de algunos gobernantes de turno, en especial en aquellos países con problemas fiscales y con fuertes demandas sociales insatisfechas, mediante pronunciamientos unilaterales de reducción de Gastos de Defensa sin mas criterio técnico. En otro aspectos sólo ha estado presente en la agenda pública, de cuando en cuando, como parte de la “política de defensa” incorporada en las plataformas de gobierno durante los procesos electorarios.

Ante esta realidad debemos señalar que existen distintas percepciones en el seno de las sociedades de los países involucrados sobre los ejercicios de medición estandarizada de Gastos de Defensa. Sumado a esto último se perciben confusiones a

todo nivel, que relacionan a estos ejercicios como legítimos *procesos de limitaciones o reducciones reales de gastos de defensa*. Nada más alejado de la realidad¹³³.

Debo agregar a esto último que el sector político y los sectores académicos, excepto algunas ONG ligadas a la investigación de los aspectos de seguridad y defensa, mantienen poco interés en estos temas debido, entre otros factores, al natural rechazo ya explicado en capítulos anteriores para el análisis de los aspectos económicos de la defensa y que se concentran mayoritariamente sus esfuerzos en temáticas referidas a las relaciones civiles militares o a la temática referida al control civil democrático de las Fuerzas Armadas de la región, temas muy importantes por cierto, pero insuficientes para comprender integralmente la verdadera dimensión de los aspectos de seguridad y defensa¹³⁴.

Por lo tanto, existe un vacío en cuanto a la interpretación de los resultados desde el plano estrictamente militar respecto al fin social que se persigue en estas propuestas y que naturalmente deben ser tratados integralmente. Este vacío se refleja en el déficit en la interpretación de los resultados alcanzados en los ejercicios de medición estandarizada de Gastos de Defensa. En el caso de Argentina y Chile los resultados cuantitativos del ejercicio han tenido poca relevancia y han quedado a merced de interpretaciones domésticas. Pareciera que lo principal y más trascendente del ejercicio bilateral fue la transparencia de cifras, su exhibición pública y nada más.

Si la relación alcanzada con referencia al PBI de los Gastos de Defensa, que fue 2.66 y 1.11 para Chile y Argentina respectivamente, es mucho o poco fue finalmente un tema no relevante para el ejercicio de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa.

¹³³ Incluso la prensa hablada y escrita en la región persiste en informar sin un mayor análisis sobre el desarrollo de los ejercicios de medición estandarizada de Gastos de Defensa como procesos de limitación o reducción de estos gastos.

¹³⁴ “Los Ministerios de Defensa siguen siendo organizaciones de poca relevancia en la conducción de las FFAA; no hay una élite civil importante en la región que maneje los problemas de defensa y seguridad y académicamente el tema continúa siendo marginal”, Marcela Donadio (compiladora), “El Presupuesto de defensa en América Latina. La importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente”, RESDAL, 2004. < <http://www.resdal.org.html> >.

Pero si hacemos unas simples relaciones aritméticas, en términos reales respecto al PBI, la relación es favorable a Chile en 2.39 veces respecto a Argentina. Esta relación resulta a todas luces desproporcionada, considerando el excelente marco de relaciones bilaterales sustentada en medidas de confianza y seguridad mutua así como de integración en la subregión.

¿Y si la relación cualitativa de los Gastos de Defensa a nivel bilateral entre Chile y Argentina u otros países involucrados en estos procesos de medición alcanzara relaciones de 4 a 1 o 5 a 1, nos conformaríamos sólo con la transparencia alcanzada y exhibir públicamente los resultados?

Creemos que no. No sólo basta la transparencia sino tan igual o más importante resulta el análisis cualitativo de las cifras.

La pregunta anterior deberíamos procurar contestarla sobre la base del espíritu hemisférico de una real limitación de gastos de defensa. De mantenerse un *status quo* en materia de limitación de gastos de defensa y contentándonos a nivel regional únicamente con los ejercicios de medición estandarizada de Gastos de Defensa sobre la base de la metodología CEPAL, en caso que los resultados alcanzaran cada vez mas relaciones desproporcionadas a nivel comparativo se experimentarían dos posibles escenarios:

- Por parte del país con menor relación de Gasto de Defensa, por lo general países con menor desarrollo y mayores demandas sociales, se experimentarían presiones de la opinión pública nacional y de amplios sectores militares para el incremento de los recursos fiscales vía presupuesto de defensa y/o la creación de Fondos especiales que permitan acortar la brecha, originando un *trade off* entre los Presupuestos de Defensa con aquellos otros presupuestos que financian el resto de políticas públicas¹³⁵.

¹³⁵ En el caso peruano, recientemente se ha aprobado una Ley que crea un Fondo de Defensa Nacional y que provee recursos anuales a las FFAA estimados en \$ 40 millones de dólares.

- Por parte del país con mayor relación de Gasto de Defensa, presiones domésticas para la reducción del gasto con una fuerte oposición del sector militar al presentir la “pérdida” institucional de recursos presupuestales. Esto último podría producir tensiones adicionales en las relaciones cívico-militares y eventuales crisis de gobernabilidad.

En conclusión, el análisis cualitativo de los *resultados cuantitativos* del ejercicio bilateral, en términos estrictamente militares y su peso con otros gastos de políticas sociales, que no son importantes desde la perspectiva del ejercicio, son significativos y representan una tarea pendiente. Nuestras sociedades nos exigen cada vez más un mayor esfuerzo en el tratamiento de los asuntos de la defensa y seguridad hemisférica y este esfuerzo pasa necesariamente por un tratamiento serio e integral de los Gastos de Defensa a nivel unilateral, bilateral, multilateral y sobretodo a nivel regional.

6.2 Aproximación a un modelo de homologación de Gastos de Defensa en la región

Indice Regional de Transparencia del Presupuesto de Defensa

Se propone que la OEA través de la Comisión de Seguridad Hemisférica gestione ante el Fondo Monetario Internacional y/o Banco Mundial, sobre la base del Índice Latinoamericano de transparencia presupuestal desarrollado por el International Budget Project, la necesidad de establecer un equipo de trabajo con el concurso de especialistas en la materia, para la elaboración de un modelo y construcción de un Índice Regional de Transparencia del Presupuesto de Defensa

Medición estandarizada de Gastos de Defensa a nivel subregional

Se propone que la OEA a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica, con el asesoramiento de la Junta y Colegio Interamericano de Defensa, lleve a cabo un proceso de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa inicialmente a

nivel subregional, modelo que posteriormente se emplee para el desarrollo de una Metodología de medición multilateral para los países del Hemisferio¹³⁶.

En este sentido, la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA deberá establecer dos grupos de trabajo considerando su ubicación geográfica.

- México y Países de Centroamérica y del Caribe.
- América del Sur

Homologación de Gastos de Defensa

A partir de los resultados del ejercicio a nivel multilateral antes citado proponer el desarrollo de un modelo de Homologación de Gastos de Defensa en la región deberá propender a:

- Una efectiva homologación del Gasto Defensa, para lo cual se propone adoptar topes máximos en los gastos anuales en términos del PBI regional. Una medida inicial podría ser proponer que el Gasto de Defensa en la región no deba exceder el promedio anual mundial del Gasto de Defensa en términos de PBI, el que en la actualidad representa el 2.5%, excepto aquellos países que se encuentren en procesos de pacificación como producto de la lucha contra el terrorismo interno y contra el tráfico ilícito de drogas.
- Establecer limitaciones reales en los inventarios o stocks de armas de carácter ofensivo.
- Limitación en las adquisiciones de activos militares, en especial plataformas aéreas y navales con capacidad de portar armas de mediano y gran alcance. Misiles tácticos de la calificación OTAN en algunos casos son estratégicos para nuestra realidad regional.

¹³⁶ De acuerdo al espíritu de la Resolución sobre Limitación de Gastos Militares contenido en la AG/RES. 1963 (XXXIII-O/O3), fecha 10 Junio 2003.

Carta de Seguridad Interamericana

Consecuentemente el compromiso de propugnar la suscripción por parte de los países del hemisferio de una *Carta de Seguridad Interamericana*, de carácter vinculante, que establezca el compromiso y reafirmación de los países de la región en el no uso de la fuerza para la solución de controversias así como el compromiso de reducción progresiva de los Gastos de Defensa hasta niveles no mayor al promedio mundial, de tal forma que permita una redistribución del ingreso para atender las demandas sociales insatisfechas. Esta carta en adición deberá disponer la proscripción de tenencia de armas de carácter ofensivo, previa clasificación, en la subregión.

CONCLUSIONES

- 1.- La Defensa Nacional, entendida como la salvaguarda de la soberanía nacional en el ámbito externo, es un Bien Público puro que el Estado tiene como responsabilidad proveer a sus ciudadanos sin ningún tipo de discriminación. En este sentido, los Gastos de Defensa, como expresión cuantitativa de la política pública Defensa Nacional, representan una decisión soberana en el financiamiento de la Defensa.
- 2.- Los Gastos de Defensa regionales presentan diversos grados de polarización. En algunos países, en términos del PBI doméstico, son extremadamente bajos y en otros muy por encima del promedio mundial. Excesivos niveles de Gastos de Defensa, para países con valores por encima del promedio regional y sin amenazas tangibles, redundan contrariamente al espíritu que anima el desarrollo de las Medidas de Confianza y Seguridad Mutua; en la práctica reflejan desconfianzas hacia otros Estados así como mecanismos de presión interna en detrimento de las políticas públicas domésticas. El nivel de Gasto de Defensa vecinal *define* el nivel de la amenaza en términos militares.
- 3.- A pesar del espíritu original contenido en la Carta fundamental de la OEA en materia de reducción de los armamentos convencionales en la región y de las frondosas declaraciones multilaterales surgidas en las Cumbres regionales, reuniones periódicas de Jefes de Estado y de Ministros de Defensa de las Américas, no se ha conseguido instrumentar mecanismos de carácter vinculante para una real reducción y limitación de Gastos de Defensa como Medida de Confianza y Seguridad Mutua de última generación, con el objetivo de destinar mayores recursos fiscales al financiamiento de otras políticas públicas deficitarias, en especial en materia social.
- 4.- Teniendo en consideración las limitaciones de los datos a nivel regional, los Gastos de Defensa en países en vía de desarrollo, de acuerdo a la evidencia empírica disponible en términos de costo oportunidad, tienen un impacto negativo sobre la tasa de crecimiento económico, reduciendo el ahorro interno

y la inversión así como el déficit fiscal. Por otro lado, crean presiones hacia el déficit en la balanza comercial y de la balanza de pagos.

- 5.- Los Gastos de Defensa, a pesar del beneficio marginal de la implementación de mecanismos *off set*, no han favorecido el nivel de empleo doméstico, en razón que las adquisiciones de plataformas y activos militares, por lo general, se efectúan en el mercado extranjero. Debemos señalar que los Gastos de Defensa son un componente sustantivo de la deuda externa regional. Como externalidad positiva los Gastos de Defensa contribuyen al empleo directo generado en la preparación del personal de tropa que cumple su servicio militar y que posteriormente se incorpora a la PEA nacional.
- 6.- Los ejercicios de medición estandarizada de Gastos de Defensa, como medida de transparencia en la región, contribuyen en el fomento de crear espacios de distensión y en la ampliación de Medidas de Confianza y Seguridad Mutua a nivel bilateral. Ejercicios de esta naturaleza, ampliando la desagregación de los Gastos Variables, que permitan observar el comportamiento de aquellos gastos de características operativas, tanto para el ámbito externo como interno, son perfectamente realizables a nivel *multilateral* es decir a nivel subregional y regional.
- 7.- Teniendo en consideración que los ejercicios de medición estandarizada de Gastos de Defensa en la región, en la práctica, son insuficientes para acercarnos a un eventual proceso de limitación o reducción de Gastos de Defensa, y que el escenario regional presenta una cada vez mayor integración económica y social, resulta imperiosa la necesidad de implementar a nivel regional instrumentos vinculantes de reducción de Gastos de Defensa de características anticíclicas respecto del ciclo económico.
- 8.- La Organización de Estados Americanos (OEA) buscará establecer Medidas de Confianza y Seguridad Mutua de última generación. En esta línea, debe fomentar procesos simultáneos de medición estandarizada de Gastos de Defensa a nivel subregional y regional, proponer la construcción de un *Índice*

de Transparencia del Presupuesto de Defensa con la finalidad de coadyuvar en la necesaria auditoria social.

- 9.- La suscripción de un acuerdo que reafirme el no uso de la fuerza para la solución de controversias y el compromiso de una *real reducción progresiva de los Gastos de Defensa* que permita una redistribución del ingreso permitiendo una mayor inclusión es de vital importancia. En este sentido, se hace impostergable la suscripción de un acuerdo multilateral o *Carta de Seguridad Interamericana*, como medida de confianza y seguridad mutua de última generación, en la búsqueda de una real homologación regional de gastos.
- 9.- Sin perjuicio de lo anterior y de la situación interna de Colombia, a partir de las nuevas amenazas de carácter transnacional y la escasa o nula probabilidad de conflictos armados interestatales, resulta expectante estudiar la posibilidad de implementar mecanismos mas activos de cooperación regional en materia de defensa como paso previo en la búsqueda de una real alianza militar regional, como estrategia de aplicación de economías de escala en los Gastos de Defensa, posibilitando de esta forma sentar las bases para procesos futuros de diseño de Fuerzas a nivel regional.
- 10.- Esta nueva visión permitiría migrar del modelo estratégico unilateral de características *defensivo-disuasivo* a uno multilateral *defensivo-cooperativo*. El multilateralismo en la producción de un bien público como la Defensa, incorporado en los modelos de alianzas militares, otorga beneficios como el caso de la OTAN y se sustenta en la teoría económica de las alianzas.
- 10.- La prioridad de la región es el gasto social productivo, el fomento de la capacidad de generar riqueza, la disminución de la brecha social y la reducción de los dramáticos niveles de pobreza y pobreza extrema. En este sentido, se coadyuva en la mejora de las condiciones de gobernabilidad y consolidación del sistema democrático.

- 11.- En consecuencia, debe procurarse una activa Política de Defensa regional que se oriente a un razonable Gasto de Defensa. La construcción de este nuevo escenario dependerá básicamente de la madurez de sus decidores políticos y sociedades, en base a una constructiva influencia de integración. Los pueblos de América nos exigen resultados concretos en esta materia.

BIBLIOGRAFIA

ALEGRIA Ciro. **Confianza mutua, instrumento de la paz interrepublicana en las américas**, Reuniones preparatorias con ocasión de la VI reunión de Ministros de Defensa, Quito, 2004.

BENOIT Emile. **Defense and Economic Growth in Developing Countries**, Lexington Books, Massachusetts Institute of Technology, 1973.

BETETA Edmundo y CONTRERAS Dante. **Índice Latinoamericano de transparencia presupuestaria 2003: Una comparación de diez países. El caso de Chile**, Departamento de Economía de la Universidad de Chile, Santiago, 2003.

CAVAGNARI FILHO, G. L, **Introducción crítica a la actual política de defensa**. Carta Internacional, numero 96, Brasilia, 2001

CEPAL. **Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa**, Santiago, CEPAL, 2001.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina 2004**.

CINDE-FLACSO. **Gasto Militar en América Latina. Procesos de Decisiones y Actores Claves**, Santiago, CINDE-FLACSO, 1994.

CONTADURIA PÚBLICA DE LA NACION. Sector Economía y Finanzas. **Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa de Perú**. Documento de Trabajo. Enero 2002.

DIXIT A.K. **La Teoría del crecimiento equilibrado**. México, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

DONADIO Marcela (coordinadora). **El Presupuesto de defensa en América Latina**, RESDAL, 2004.

FERRERO Costa Eduardo. **Limitación de Gastos Militares**. Presentación del representante Permanente del Perú ante la Comisión de Seguridad Hemisférica, Washington, 25 Febrero 2003.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, **Government Finance Statistics Yearbook**, 1999, 2000, 2000, 2202, 2003, 2004.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, **Manual on Fiscal Transparency**. Washington. 2001.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, **Código de buenas Prácticas y Transparencia Fiscal**, 2000.

FUERTE Marco Antonio. **Pensamiento único económico y Bien Público Defensa**. Lima, IDEPE, 2004.

FUNDACION DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA. **Boletín Fundación Democracia, Seguridad y Defensa**, Proyecto Relaciones Cívico-Militares, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Nov-Diciembre 2004

GASPAR TAPIA Gabriel. **Desafíos y dilemas de seguridad en América Latina en la Post Guerra Fría**, en Seguridad y Defensa en las Américas, Santiago, 2003

GOETZE Richard. **El proceso de elaboración del presupuesto de defensa y la participación civil**, en “La gestión de la seguridad en tiempos de transición militar”, Lima, IDEPE, 2002.

GUPTA Sanjeev, DAVOODI Hamid, ALONSO-TERME Rosa. **Does Corruption affect income inequality and poverty?** IMF Working Paper, Fondo Monetario Internacional, 1998.

GUPTA Sanjeev, DE MELLO Luis, SHARAN Raju. **Corruption and Military Spending**. IMF Working Paper, Fondo Monetario Internacional, 2000.

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL. **Transparencia y eficiencia en Gastos para la Defensa**, Serie Democracia y Fuerzas Armadas Número 2, Lima, 2003.

INTERNATIONAL BUDGET PROYECT (IBP). **Índice Latinoamericano de transparencia presupuestaria**, México, 2003.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). **The Military Balance 2003-2004**, Oxford University Press, Londres, 2003- 2004.

JOHNSTON Barry y NEDELESCU Oana. **The Impacts of Terrorism on Financial Markets**. IMF Working Paper, Fondo Monetario Internacional, Marzo 2005.

KENNEDY Paul. **The raise and fall of the Great Powers: Economic change and military conflict from 1500 to 2000**, Washington, 1987.

KUGLER Richard y BINNENDIJK Hans. **Shaping Future Defense Budgets, Center for technology and National Security Policy**, National Defense University, Washington, Noviembre 2004.

LOPEZ Ernesto. **La reducción del gasto militar en la Argentina: algunas implicaciones económicas y políticas**. Centro Regional para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Lima, 1994.

LORCA Juan Pablo. **Economía de Defensa y Guerra**, ANEPE, Santiago, 1992.

MARQUEZ Adriana. **El Ministerio de Defensa en Brasil: limitaciones y perspectivas**. **Revista Fuerzas Armadas y sociedad**, Año 18, Num. 3-4, 2004

MORON Eduardo y HASEGAWA Tamiko. **Índice Latinoamericano de transparencia presupuestaria. Una comparación de diez países. El caso Perú**, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, 2003

NUEVA MAYORIA. **Balance Militar en América del Sur**, Buenos Aires, Octubre 2004.

PALOMINO Fernando. **Economía de la Defensa Nacional: Una aproximación al caso peruano**, Lima, Comisión Andina de Juristas (CAJ), 2004.

PATTILLO Guillermo, Fernando BUSTAMANTE y Miguel NAVARRO. **Consideraciones corporativas sobre las determinantes del gasto militar. Cual debe ser el gasto militar en Chile en los 90?** Santiago, ATENA, Centro de Estudios para el desarrollo, 1991.

PATTILLO, Guillermo. **El Presupuesto de Defensa en Chile: Procesos decisionales y Propuesta de Indicadores de evolución** en Security and Defense Studies review, Vol.1, Washington, Winter 2001.

PEDERIVA. **La defensa brasileña y el Presupuesto**, en Security and Defense Studies Review, CHDS, Washington, 2004

PETREI Humberto. **Presupuesto y Control. Pautas de reforma para América Latina**. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1997.

PLAZA Vidaurre Marco. **Análisis Económico orientado a la Defensa Nacional**. Lima. 1999.

POLO Juan. **El presupuesto de Defensa: una medida de confianza y seguridad para garantizar la paz y estabilidad entre los Estados**, Washington, CID, 2003.

ROJAS Francisco. **Gastos Militares en América Latina: Procesos de decisiones y actores claves**, Santiago, CINDE-FLACSO, 1994.

SANDLER Todd y HARTLEY Keith. **The Economics of defense**, Cambridge University Press, Massachusetts Institute of Technology, 1995.

SANDLER Todd y HARTLEY Keith (Editors). **Handbook of Defense Economics, Volume 1**, Handbook in Economics, 12, Elsevier Science B.V. Amsterdam, The Netherlands, 1995.

SECTOR ECONOMIA Y FINANZAS. **Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa de Perú**, Documento de trabajo, Lima, Enero 2002

RODRIGUEZ Inés, SIBILLA Gustavo, VARA Julio. **“Calidad, Eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa: El caso de Argentina**, Papeles de Investigación, RESDAL, Agosto 2004.

SOHR Raúl. **Seguridad y Defensa: Una reflexión crítica en “Seguridad, Modernización del estado y Gasto de Defensa**, Santiago, IDEESI, 2003.

SCHEETZ Thomas. **El presupuesto de defensa en Argentina: su contexto y una metodología de análisis**, Washington, Security and Defense Review Vol.2, Summer 2002.

SCHEETZ Thomas. **Una evaluación al documento cepalino: Metodología Estandarizada común para la medición de Gastos de Defensa**, Brasilia, REDES 2002.

SORIA Daniel. **La armonización entre la seguridad nacional y los derechos fundamentales de un Estado democrático de derecho: el caso del acceso a la información pública** en La Modernización Democrática de las FFAA, serie democrática N° 6, Comisión Andina de Juristas, Lima, 2002.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **Yearbook**, Estocolmo, 2003.

TERRES Xavier. **El Presupuesto de Defensa**, Barcelona, Centre J.M. dels d'estudis per la pau, 2000.

THE SECURITY DEMOGRAPHIC. **Population and Civil Conflict after the cold war**, Population Action International, Library of Congress, Washington, 2003.

THORP Rosemary. **Gestión Económica y Desarrollo en Perú y Colombia**, Lima, Universidad del Pacífico, 1987.

TIBILETTI Luis Eduardo. **La conducción política de los asuntos de defensa y el presupuesto de las Fuerzas Armadas** en "La gestión de la seguridad en tiempos de transición militar", Lima, IDEPE, 2002.

TOBAR Yaneth, REYES Héctor, VELASCO Andrés. **El Gasto Militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos**, Revista CEPAL, Diciembre 1999.

VELARDE J. y RODRIGUEZ M. **Impacto Macroeconómico de los Gastos Militares en el Perú: 1960-1987**, Lima, APEP-CIUP, 1989.

VON HALDENWANG Christian. **Gobernanza y desarrollo en América Latina**. Revista CEPAL 85, Abril 2005.