

Metodología para la comparación de los gastos militares*

* Este estudio fue preparado en coordinación y con la colaboración del Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe y el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, y financiado por el Proyecto de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del sector defensa en América Latina (2004-2005) de la Fundación de las Naciones Unidas (UNF) y el Fondo de las Naciones Unidas para las Contribuciones Internacionales (UNFIP).



Oficina de la Secretaría Ejecutiva

Santiago, Chile, octubre del 2005

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.21

Original: INGLÉS

Copyright © Naciones Unidas, octubre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen Ejecutivo	5
I. Introducción: presentación del escenario	9
II. La medición de los gastos de defensa en América Latina y el Caribe: reflexiones y propuestas iniciales	11
A. Observaciones acerca de la metodología argentino chilena	11
B. La experiencia del Fondo Monetario Internacional	14
C. El sistema estandarizado de las Naciones Unidas para informar los gastos militares ...	16
D. Comparación de la información disponible sobre los gastos de defensa: el FMI y el Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas	19
E. Otras instituciones internacionales (y nacionales) que suministran información sobre los gastos de defensa	21
1. Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IIEE)	21
2. Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz	23
3. La Dirección de Verificación y Cumplimiento (ex ACDA) del Departamento de Estado de los Estados Unidos	24
4. Coordinación de las tareas del IIEE y el SIPRI en el futuro	26
F. Organismos latinoamericanos que proporcionan información sobre los gastos de defensa	26
1. La Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL)	26
2. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)	27
III. Otros aspectos de la medición de los gastos de defensa en América Latina y el Caribe ..	29
A. El “gasto de defensa” del FMI y el Nivel G1 (básico) (gastos de los ministerios de defensa) de la metodología estandarizada de la CEPAL	29
B. El gasto de defensa correspondiente al Nivel G2 (ampliado) (que incluye el gasto neto por concepto de pensiones) de la metodología estandarizada de la CEPAL	33
C. Temas complementarios	34

IV. Seguridad interior y gastos de defensa	37
A. Aspectos conceptuales	37
B. Algunas sugerencias	38
V. Las transferencias de armas: un rubro independiente de los gastos de defensa pero complementario	41
A. El Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas	41
B. Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales	43
C. Otras instituciones internacionales y nacionales que se encargan de fiscalizar las transferencias de armas	44
VI. Conclusiones y recomendaciones	49
Anexos	51
Bibliografía	71

Cuadros

Cuadro 1: FMI: Clasificación del gasto por funciones del gobierno	15
Cuadro 2: FMI: Clasificación cruzada de las clasificaciones funcional y económica del gasto	16
Cuadro 3: Instrumento estandarizado de las Naciones Unidas para la presentación de informes sobre gastos militares	18
Cuadro 4: FMI y Naciones Unidas: Gastos de defensa en Chile y Perú	20
Cuadro 5: IIEE: Información económica sobre defensa, Perú	22
Cuadro 6: SIPRI: Gasto militar, por países, 1994-2003	24
Cuadro 7: FMI: Cuestionario para el anuario de estadísticas de finanzas públicas	30
Cuadro 8: Brasil: compras y producción autorizada de armas convencionales importantes, 2003	45
Cuadro 9: IIEE: Pedidos y entregas de armas, América Latina y el Caribe, 1999-2003	46
Cuadro 10: IIEE: Capacidades y tendencias	47

Anexos

Anexo 1: Medición estandarizada de los gastos de defensa	53
Anexo 2: Principales fuentes internacionales sobre gastos de defensa	56
Anexo 3: La “función defensa” del FMI	60
Anexo 4: Transparencia de los gastos militares	62
Anexo 5: Las siete categorías de armas convencionales que cubre el Registro de las Naciones Unidas	64
Anexo 6: Resumen de la información básica y de los temas que deben tenerse presentes en el desarrollo de una metodología estandarizada para la comparación de los gastos militares	66

Resumen Ejecutivo

El presente informe tiene por objeto evaluar en qué medida es posible aplicar la metodología estandarizada desarrollada por la CEPAL para Argentina y Chile en 1999-2001 a las comparaciones entre otros países, así como los ajustes que puedan requerirse para ello, y elaborar una metodología más amplia y general para comparar los gastos militares (o gastos de defensa). El informe consta de seis capítulos y seis anexos.

En el capítulo I, titulado “Introducción: presentación del escenario”, se procura situar el problema de la medición de los gastos militares en el contexto de lo que a nivel internacional se denominan “medidas de fomento de la confianza y la seguridad”, en el entendimiento de que este tipo de medidas tiene por objeto reducir el peligro de conflicto armado y de apreciaciones equivocadas sobre las actividades militares, que podrían generar recelo y una serie de reacciones impredecibles por parte de algunos Estados.

El capítulo II, “La medición de los gastos de defensa en América Latina y el Caribe: aspectos y propuestas iniciales”, es el más extenso y se basa en la premisa de que el estudio sobre Argentina y Chile realizado por la CEPAL en el 2001 es un buen punto de partida para el presente informe. En vista de ello, se analizan en detalle algunas secciones pertinentes de ese documento. Además, también se establece una relación entre la metodología relativa a la defensa nacional y los estudios que realiza periódicamente el Fondo Monetario Internacional (FMI) para medir los gastos de defensa a nivel mundial. Adicionalmente, y a manera de comparación, el capítulo destaca las actividades llevadas a cabo en los últimos 25 años por las Naciones Unidas, en especial por el Departamento de Asuntos de Desarme, orientadas a elaborar un sistema estandarizado para presentar informes sobre los gastos militares.

A continuación, y en forma paralela, en el mismo capítulo se examinan las actividades que llevan a cabo otros organismos nacionales e internacionales que elaboran informes sobre los gastos de defensa, por lo general utilizando parámetros de análisis más amplios. Al respecto, destacan el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IIEE) de Londres y el Instituto Internacional de

Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI). Finalmente, el capítulo examina algunas de las actividades que realizan en este campo la Dirección de Verificación y Cumplimiento (ex ACDA) del Departamento de Estado de los Estados Unidos y, desde otros puntos de vista, la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en la región de América Latina.

El capítulo III, “Otros aspectos de la medición de los gastos de defensa en América Latina y el Caribe”, se divide en tres secciones. La primera centra la atención en las vinculaciones cualitativas y cuantitativas entre el concepto de gastos de defensa del FMI y la categoría que en la metodología estandarizada de la CEPAL se denomina Nivel G1 (básico), que se basa en el gasto de los ministerios de defensa. Al respecto, se compatibilizan ambos criterios a fin de respaldarlos en el futuro.

En la segunda sección del capítulo se da a conocer el Nivel G2 (ampliado) de gastos de defensa de la metodología estandarizada de la CEPAL, haciendo hincapié en la importancia de incluir y distinguir adecuadamente los casos en que el gasto neto por concepto de pensiones del personal militar pasivo y sus familias se agrega e incluye en la medición de los gastos nacionales de defensa. Finalmente, en la tercera sección del capítulo III se examinan algunos temas complementarios, entre los cuales se mencionan el Nivel G3 (total) de la metodología estandarizada de la CEPAL para la medición de los gastos de defensa. Además, se proponen varios indicadores conceptuales a fin de mejorar la evaluación comparativa de los gastos militares de distintos países de la región de América Latina y el Caribe.

El capítulo IV, “Gastos de seguridad interior y defensa”, parte por subrayar que dentro de los gastos de defensa declarados por los distintos países posiblemente se contemplen importantes partidas de gastos asignadas a la seguridad interior. Estas partidas corresponden a ciertas tareas especiales que en algunos países de la región aparecen bajo el encabezado de seguridad interior, tales como la lucha contra el narcotráfico y contra los movimientos guerrilleros, otros movimientos subversivos y el terrorismo.

En principio, todos los sistemas mundiales de notificación de los gastos “militares” o “de defensa”, incluyendo los sistemas estandarizados, solo incluyen los gastos en seguridad externa para proteger al país de los peligros provenientes del exterior. Sin embargo, al examinar la metodología que utilizan estos sistemas para recopilar información no se encontraron pruebas de que la información proporcionada excluyera los desembolsos realizados por algunos ministerios de defensa e instituciones militares por concepto de tareas de seguridad interior. Por tal razón, en este capítulo se sostiene que el cálculo de los gastos de defensa descontados los gastos destinados a seguridad interior debería contemplar, primero, un análisis de las dependencias o instituciones que desempeñan funciones que corresponden claramente a seguridad interior y que se incluyen en los primeros gastos de defensa declarados con arreglo a procesos estandarizados. En segundo lugar, es posible que las fuerzas armadas de la región cumplan otras funciones de seguridad interior que los distintos sistemas nacionales e internacionales de información siguen incluyendo como gastos de defensa. Estos gastos deberían reconocerse y medirse con las metodologías estandarizadas de medición diseñadas para este propósito.

El capítulo V, “Las transferencias de armas: un rubro independiente de los gastos de defensa pero complementario”, comienza por señalar que pese a que el tema de las transferencias de armas no forma parte del mandato de este informe sobre la transparencia de los gastos militares, es evidente que entre ambos existen relaciones conceptuales y prácticas.

En la primera sección de este capítulo se examina la experiencia del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, iniciado en 1978. Al respecto, se afirma que el Registro desempeña un importante papel en el fomento de la confianza, puesto que desalienta una excesiva y desestabilizadora acumulación de armas. La segunda sección centra la atención en la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales, aprobada en 1999 por la Organización de los Estados Americanos (OEA). Al respecto, hace hincapié en que las categorías de armas que incluye la Convención de la OEA se basan en el Registro de Armas Convencionales

de las Naciones Unidas. Por último, en la tercera sección se examinan otras instituciones internacionales y nacionales que llevan cuenta de las transferencias de armas, especialmente el SIPRI y el IIEE, cuyos informes anuales proporcionan distintos antecedentes que no son estrictamente comparables. Además, se señala que en los Estados Unidos hay dos organismos públicos que se ocupan de los problemas relacionados con las transferencias de armas y de las ventas militares de este país al extranjero.

El capítulo VI, “Conclusiones y recomendaciones”, indica que los estudios y estimaciones que constituyen el grueso del informe dan lugar a 14 recomendaciones concretas. Por consiguiente, teniendo presentes las características específicas del estudio, el capítulo se organiza en forma de resumen a fin de facilitar su presentación. Con ello se facilita también el seguimiento de algunas de las iniciativas propuestas en el futuro.

Los anexos son los siguientes:

Anexo 1, **Medición estandarizada de los gastos de defensa**: “non paper” de Argentina y Chile presentado por ambos Gobiernos a la secretaría de la CEPAL el 22 de diciembre de 1999.

Anexo 2, **Principales fuentes internacionales de información sobre los gastos de defensa**: transcribe el capítulo II del documento de la CEPAL (2001).

Anexo 3, **La “función de defensa” del FMI**: ofrece detalles sobre la clasificación funcional propuesta por el FMI (2001).

Anexo 4, **Transparencia de los gastos militares**: nota informativa sobre el tema preparada para este informe (2004).

Anexo 5, **Las siete categorías de armas convencionales contempladas en el Registro de las Naciones Unidas**: ofrece pormenores sobre las disposiciones en vigor en la materia (2004).

Anexo 6, **Resumen de la información y aspectos básicos que deben tenerse presentes para desarrollar una metodología estandarizada para la comparación de los gastos militares**: elaborado especialmente para este informe (2005).

I. Introducción: presentación del escenario

El hecho de que no se hayan planteado los tradicionales peligros en materia de seguridad entre los Estados, ha permitido que en los últimos decenios la región de América Latina y el Caribe haya disfrutado de un notable período de paz y estabilidad. Pero todavía hay algunas fuentes de conflicto. Por ejemplo, continuamente surgen nuevas amenazas a la democracia y la seguridad, que aumentan la necesidad de que las reformas de los sectores de defensa y de seguridad sean transparentes y de que se asegure el control civil de las fuerzas armadas en el marco de un sistema democrático más amplio. En diversos encuentros regionales realizados bajo el auspicio de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y en foros bilaterales se ha reafirmado la importancia de emprender actividades conjuntas orientadas a la adopción de medidas de fomento de la confianza y la seguridad, a fin de aumentar la transparencia y la seguridad y promover el desarrollo social y económico de la región.

Las medidas de fomento de la confianza (MFC) suelen definirse como “disposiciones militares adoptadas por los Estados para disipar la desconfianza que podría llevar a un conflicto armado” (OSCE, 1975). Entre estas medidas, que a menudo se denominan “mecanismos” de fomento de la confianza, se cuentan las *medidas de comunicación*, que contribuyen a reducir las tensiones, las *medidas de transparencia*, para estimular el acceso al conocimiento de la capacidad y de las actividades militares y las *medidas de verificación*, para reunir información que permita realizar comparaciones con las exigencias de los tratados o acuerdos internacionales. Estos “mecanismos” tienen por objeto poder predecir mejor el comportamiento de los Estados, por ejemplo, facilitando el contacto entre ellos y estableciendo normas o patrones de conducta para las fuerzas armadas de los Estados y para las comunidades políticas y diplomáticas.

El proyecto emprendido por Argentina y Chile en 1999-2001 para dar cuenta de sus gastos de defensa, que contó con el apoyo técnico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), es un buen ejemplo de la adopción de medidas de fomento de la confianza. Este proyecto, conocido como “Medición estandarizada de los gastos de defensa”, sirvió para desarrollar una metodología estandarizada común para la medición y análisis de los gastos de defensa en ambos países, y al mismo tiempo, como mecanismo para promover la confianza entre ambos Estados. La

iniciativa fue propuesta durante la reunión celebrada el 16 y 17 de julio de 1998 por el Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno (COMPERSEG), en el marco del cual funcionarios de los ministerios de relaciones exteriores y defensa de ambos países se habían reunido periódicamente desde el 8 de noviembre de 1995, a fin de fortalecer la cooperación en temas de seguridad comunes. El estudio técnico realizado por la CEPAL, que incluyó un análisis monetario del gasto público en defensa, estableció un mecanismo concreto y políticamente valioso que ambos países siguen utilizando en el desarrollo de sus relaciones.

La CEPAL puso de relieve el valor político de las medidas de fomento de la confianza al expresar que la publicación del primer libro blanco de la defensa en Chile y Argentina (en 1997 y 1999, respectivamente) fue “un aporte de gran trascendencia, un nuevo avance en el establecimiento de un esquema de medidas de fomento de la confianza y transparencia entre ambos países” (CEPAL, 2001, p. 9) y que dichas publicaciones habían contribuido a la elaboración del estudio metodológico.

El estudio argentino chileno, que culminó con una reunión intergubernamental realizada en Santiago el 29 y 30 de noviembre de 2001, ciertamente, no tuvo lugar en un vacío político. Al contrario, fue el resultado de decisiones políticas que valoraron las medidas de fomento de la confianza como mecanismo adicional para aumentar la transparencia y la comunicación entre ambos Estados. Por otra parte, el hecho de que Argentina y Chile continúen utilizando este mecanismo metodológico en sus esfuerzos mutuos por seguir desarrollando y manteniendo buenas relaciones entre sí demuestra la utilidad práctica y política del estudio de la CEPAL. Además, en 2004 ambos países solicitaron a la CEPAL que participara en un segundo estudio técnico de esta naturaleza para comparar los gastos de defensa.

En 2003, el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UN-LIREC), con el apoyo del Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, inició conversaciones con la CEPAL con el fin de perfeccionar el estudio metodológico argentino chileno y ampliar su aplicabilidad. El principal objetivo de este proyecto fue crear una metodología estandarizada para comparar los gastos militares y evaluar las enseñanzas derivadas de ese tipo de estudios respecto de la importancia política de las medidas de fomento de la confianza. Otro propósito de la iniciativa fue aumentar la coordinación, colaboración e integración de las actividades interinstitucionales y al mismo tiempo evitar duplicaciones. El proyecto fue pronto incorporado en un programa más amplio del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del sector defensa en América Latina, iniciado a principios de 2004.

El objetivo de este programa, llevado a cabo por el Departamento de Asuntos Políticos en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para Colaboraciones Internacionales (UNFIP) y la Fundación de las Naciones Unidas (UNF), es proporcionar un criterio político de carácter general que contribuya a llevar a la práctica el informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre prevención de los conflictos armados (A/55/985-S/2001/574). El informe subraya la necesidad de abordar las causas estructurales de conflicto y de concebir estrategias integrales de prevención que incluyan medidas de corto y largo plazos. Entre ellas se cuentan las medidas orientadas a fomentar la confianza mutua, desalentar la acumulación de armas y generar un entorno que conduzca a limitar la producción de armas y reducir los gastos militares.

Las páginas siguientes contienen un análisis detallado de la metodología actualmente propuesta para comparar los gastos militares, junto con un lista de las medidas básicas que hay que adoptar para desarrollar una metodología similar a la formulada por la CEPAL, así como un conjunto de recomendaciones concretas para fomentar este tipo de iniciativas.

II. La medición de los gastos de defensa en América Latina y el Caribe: reflexiones y propuestas iniciales

Como ya se señaló, el objetivo del presente informe es determinar en qué medida se puede aplicar la metodología estandarizada desarrollada por la CEPAL en 1999-2001 para Argentina y Chile para realizar comparaciones entre otros países, así como introducirle los ajustes necesarios, y elaborar una metodología más amplia y general para comparar los gastos militares. Como ello facilitará la realización de mediciones y comparaciones en los países interesados, contribuirá a fomentar la transparencia y la confianza recíproca y al interior de ellos. Los avances hacia el logro de este objetivo proporcionarán una base técnica e institucional para el desarrollo de prácticas que permitan comparaciones estandarizadas de los gastos militares entre los países de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2004, anexo II, p. 1).

A. Observaciones acerca de la metodología argentino chilena

El estudio sobre Argentina y Chile realizado por la CEPAL en 2001 es un buen punto de partida para el presente informe. A continuación, se transcriben algunos párrafos pertinentes del documento “Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa” (CEPAL, 2001, pp. 17-19):

“Elementos metodológicos fundamentales

“Desde el inicio del proyecto, los Gobiernos de Argentina y Chile aprobaron una clara definición y orientación para los trabajos correspondientes, al señalar que ‘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 en defensa es aquel en que incurre el país para materializar el objetivo planteado en el párrafo anterior’.¹

“Atendidos esos aspectos y otros antecedentes ya examinados, es posible delinear tres definiciones metodológicas esenciales de este estudio. En primer lugar, en cuanto a los alcances y cobertura de la medición de los gastos de defensa, es evidente que el acuerdo primordial entre Argentina y Chile está referido a la ‘Defensa Nacional’, o sea, el resguardo de los límites geográficos de cada país frente a amenazas foráneas. Por ello, en esa aproximación de la función defensa deben excluirse por completo los gastos de la función ‘Seguridad interior’, que corresponden a actividades relacionadas con la seguridad dentro de los dos países.

“En segundo término, la ‘medición’ de los Gastos de Defensa que propone el proyecto, cabe efectuarla en términos de flujos monetarios anuales, y no de activos físicos y/o financieros acumulados a través de distintos períodos más prolongados. No obstante, es indiscutible, como han sugerido los dos gobiernos, que ‘el modelo debería ser visto en consonancia con otras medidas de transparencia y fomento de la confianza tales como las informaciones enviadas sobre armas convencionales a los organismos internacionales o, en virtud de las obligaciones asumidas en los acuerdos internacionales’.²

“En tercer lugar, para cuantificar los Gastos de Defensa, los Gobiernos de Argentina y Chile propusieron una ‘metodología estandarizada’ o una ‘medición estandarizada’. Así, se anotó que ‘el modelo deberá permitir una comparación racional del gasto con el fin de asegurar su rol como medida para el fomento de la confianza y la transparencia’.³ Por lo tanto, en los trabajos de este proyecto se ha procurado utilizar criterios comunes y procedimientos facilitadores para calcular los Gastos de Defensa en ambos países, que permitan compararlos adecuadamente. Ello se realizó a partir de los procedimientos presupuestarios y contables vigentes en Argentina y Chile, que no siempre son enteramente similares, y que este proyecto no ha pretendido modificar.

“Complementa esos tres principios básicos, la medición estandarizada de los Gastos de Defensa en los dos países mediante determinados procedimientos analíticos y presupuestarios específicos, con el fin de elaborar los antecedentes cuantitativos y cualitativos requeridos para los fines del presente informe.

“Primero, en general, los gastos de la función defensa son ejecutados por las ‘Instituciones’, Ministerio de Defensa en Argentina y Ministerio de Defensa Nacional en Chile; es decir, hay cierta convergencia entre las clasificaciones presupuestarias ‘funcional’ e ‘institucional’ de estos gastos. Sin embargo, parecen haber dos excepciones de envergadura a esta normativa genérica: a) en Chile, el Ministerio de Defensa Nacional incorpora los Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones y la Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER), que son instituciones no dedicadas a funciones de defensa, pero sí a la seguridad interior y a lo social (sólo la DIGEDER); b) en Argentina, ciertas instituciones de carácter militar dependen del Ministerio de Economía y no del Ministerio de Defensa.⁴

“Segundo, aunque el objetivo principal de este estudio es la medición de los ‘Gastos’ de Defensa, ha parecido conveniente complementar la información disponible con ciertos antecedentes cuantitativos y cualitativos sobre los ‘Ingresos’ que financian esos gastos. De esa manera y en la medida de lo factible, se ha logrado apoyar las estimaciones de los Gastos de Defensa.

¹ Véase el “non-paper” titulado “Medición estandarizada de los gastos de defensa”, aprobado por los Gobiernos de Argentina y Chile el 22 de diciembre de 1999 y reproducido en su totalidad en el anexo 1 (CEPAL, 2001).

² Véase el anexo 1.

³ Ibid.

⁴ En el “non-paper” (anexo 1) se anota que cabe “identificar las actividades y programas que estén bajo la jurisdicción de otras dependencias del Estado que estén asociados con la defensa”. Al respecto, la Secretaría de la CEPAL no identificó otras actividades o programas de defensa que se realicen fuera de la estructura institucional de los ministerios de defensa de Argentina y Chile, salvo los ya comentados.

“Tercero, al ir conociendo mejor los sistemas presupuestarios y de control de gastos e ingresos gubernamentales existentes en Argentina y Chile, que permitieran la formulación de una metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa, se tomó una decisión importante: los datos operacionales fundamentales debían emanar de la contabilidad en valores de caja (‘pagado’ e ‘ingresado’ en Argentina y ‘efectivo’ en Chile) y no debían ser ‘presupuestarios’, o ‘compromisos’, o ‘devengados’. Además, el período de análisis y comprobación de las fortalezas y eventuales debilidades de la metodología estandarizada comprendió los años 1996, 1997 y 1998; es decir, un lapso de tiempo razonable y relativamente reciente, con buena disponibilidad de datos y una adecuada estabilidad de criterios y metodologías usados en ambos países.

“Se privilegió la contabilidad en valores de ‘Caja’ porque a) pareció ser la más realista en términos de reflejar los verdaderos impactos económicos y estratégicos de la función defensa; b) permitió una comparabilidad aceptable entre los datos de Argentina y Chile, si bien en el caso argentino la preparación de la información significó un mayor esfuerzo, debido a las características propias de su sistema presupuestario; c) en general, se facilitó la verificación de la calidad y precisión de la información disponible; y d) por último, y no por ello menos importante, al nivel del conocimiento y comparabilidad internacional de los Gastos de Defensa, el FMI elabora y proporciona información pública de amplia difusión mundial, a partir de estadísticas gubernamentales basadas en este tipo de contabilidad.

“Finalmente, para la formulación misma de la metodología estandarizada común del estudio, se decidió plantear una opción de aproximaciones sucesivas conducente a definir diferentes niveles del gasto de defensa de los dos países, conforme a la creciente cobertura del concepto utilizado. Así, la Secretaría de la CEPAL propone que los Gastos de Defensa sean calculados para tres agregados distintos –G1, G2 y G3–, que van ampliando progresivamente el alcance de esos gastos; de esta manera la metodología propuesta puede responder mejor a las aspiraciones y necesidades de los países involucrados, y permite comparaciones internacionales más pertinentes y válidas.

“En lo que sigue de este capítulo, se propone en primer lugar la elaboración y utilización del Nivel G1, básico, para calcular después los Niveles G2, ampliado, y G3, total, cuya cobertura específica será descrita en cada caso. Estos niveles se irán delineando a partir de una definición fundamental del “Non-Paper”: ‘Deberá aplicarse como criterio general que, en principio, todo el presupuesto en la jurisdicción de los Ministerios de Defensa o de las Fuerzas Armadas, se considerará como gasto de defensa, a menos que el país que excluya determinados rubros o programas contenidos en aquel, justifique que tienen otra función.’”⁵

La metodología estandarizada para la medición de los gastos de defensa desarrollada por la Secretaría de la CEPAL a partir de un proyecto de investigación financiado por los Gobiernos de Argentina y Chile, se basó en dos pilares fundamentales. El primero tuvo importancia desde el punto de vista institucional y orgánico, debido a que el proyecto contó con el permanente apoyo de los dos gobiernos involucrados, cuyos ministerios de relaciones exteriores y defensa participaron activamente tanto en la determinación de las principales tareas como en la revisión sistemática de los resultados obtenidos. Se trata de una característica propia de este caso en particular, que no será fácil de repetir en estudios similares de índole más general que se emprendan en el futuro.

El segundo pilar de la metodología fue el concepto de “defensa nacional”. Al respecto, cabe citar la definición utilizada en el “non-paper”: “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”. Esto significa que el concepto excluyó los gastos en seguridad interior. La propuesta descrita en el presente informe adoptó el mismo

⁵ Véase el anexo 1.

criterio básico, ya que lo más probable es que sea ampliamente aceptado y facilita el avance sistemático hacia el logro de nuestro objetivo. Con todo, la cuestión de la seguridad interior se examina en un capítulo separado.

Tal como ocurrió en el caso del proyecto Argentina-Chile, los dos pilares mencionados deben complementarse con dos condiciones indispensables. Por una parte, se requiere una centralización institucional, al menos respecto de la información sobre las actividades operativas y presupuestarias de las tres ramas de las fuerzas armadas (ejército, armada y fuerza aérea). Esta información debe centrar la atención en un ministerio de defensa, incluir definiciones precisas de las funciones y características especiales de estas fuerzas y divulgarse ampliamente a la opinión pública. Por otra parte, los gastos de defensa deben centralizarse en ese ministerio y no en otras instituciones de gobierno. De lo contrario se dificultarán la formulación y la aplicación de los diferentes criterios metodológicos de medición, aun cuando esas otras entidades gubernamentales podrían entregar la información en forma adecuada y oportuna.

Considerando que el objetivo de la iniciativa actual es “desarrollar una metodología más amplia y general para comparar los gastos militares” (CEPAL, 2004), se propone mantener todas las demás características principales de la metodología estandarizada común argentino-chilena. Al respecto, cabe reiterar las siguientes pautas ya señaladas:

- (a) La medición de los gastos de defensa debería basarse en los flujos monetarios anuales antes que en los activos físicos o financieros acumulados a lo largo de períodos más prolongados.
- (b) La labor realizada de acuerdo con este proyecto debería fomentar la aplicación de criterios y prácticas comunes que faciliten cálculos comparables de los gastos de defensa, basándose en los procedimientos presupuestarios y contables actualmente vigentes en los países de la región.
- (c) De acuerdo con la experiencia argentino-chilena, la información operativa básica utilizada con arreglo a la metodología estandarizada común para medir los gastos de defensa debería compilarse principalmente a partir de los flujos de caja, y no sobre valores devengados (o respecto de las asignaciones y compromisos presupuestarios).
- (d) Sin embargo, en el futuro los países de la región podrían utilizar con mayor frecuencia el sistema de valores devengados; en consecuencia, el presente estudio debería tener debidamente en cuenta esta posibilidad.

B. La experiencia del Fondo Monetario Internacional

Como ya se señaló, el Fondo Monetario Internacional (FMI) es uno de los principales organismos internacionales multilaterales que se ocupan de la medición de los gastos de defensa. Sin embargo, hay varias organizaciones internacionales que trabajan activamente en aspectos importantes relacionados con el tema. Por consiguiente, en el anexo 2 de este informe se transcribe el capítulo II del estudio argentino-chileno, “Principales fuentes internacionales sobre gastos de defensa” (CEPAL, 2001, pp. 11-15). En ese estudio se señalan cinco instituciones relevantes al respecto, cuatro de las cuales publican informes anuales: a) el FMI, que publica el *Anuario de Estadísticas de Finanzas Públicas* (AEFP); b) las Naciones Unidas, que presenta anualmente a la Asamblea General un informe sobre el tema “Reducción de los presupuestos militares” del programa, en el cual se ofrece la información proporcionada por los Estados en el marco del instrumento normalizado de las Naciones Unidas para comunicar los gastos militares; c) el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IIEE), con sede en Londres, que publica un informe titulado *The Military Balance*; d) el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), que publica el *SIPRI Yearbook. Armaments, Disarmament and International Security*; y e) la Agencia para el Control de Armamentos y Desarme (ACDA) de los Estados Unidos, que a partir de abril de 1999

forma parte de la Dirección de Verificación y Cumplimiento del Departamento de Estado, y cuya publicación *World Military Expenditures and Arms Transfers* no aparece anualmente.⁶

La información sobre gastos de defensa compilada y publicada por el FMI se obtiene a partir de cuestionarios elaborados por el propio Fondo a partir de la Clasificación de las funciones de las administraciones públicas (CFAP).⁷ Sin embargo, los datos que publica el FMI en el AEFM abarcan principalmente los gastos consolidados del gobierno central y no incluyen los del gobierno general. Además, la información es solamente de carácter global, tanto en el caso de los gastos consolidados del gobierno central como de algunas de las distintas funciones públicas, incluida la defensa. Finalmente, el AEFM incluye las pensiones que percibe el personal militar en el rubro seguridad y bienestar social.

El Cuadro 1 muestra la clasificación del FMI por funciones del gobierno. Además, en el anexo 3 figura en detalle la clasificación de la “función defensa” del FMI (FMI, 2001, pp. 93 y 94).

Cuadro 1
FMI: CLASIFICACIÓN DEL GASTO POR FUNCIONES DEL GOBIERNO

7 Gasto total	7056 Protección del medio ambiente n.e.p.
701 Servicios públicos generales	706 Vivienda y servicios comunitarios
7011 Órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros y fiscales, asuntos exteriores	7061 Urbanización
7012 Ayuda económica exterior	7062 Desarrollo comunitario
7013 Servicios generales	7063 Abastecimiento de agua
7014 Investigación básica	7064 Alumbrado público
7015 I&D* relacionados con los servicios públicos generales	7065 I&D relacionados con la vivienda y los servicios comunitarios
7016 Servicios públicos generales n.e.p.**	7066 Vivienda y servicios comunitarios n.e.p.
7017 Transacciones de la deuda pública	707 Salud
7018 Transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno	7071 Productos, útiles y equipos médicos
702 Defensa	7072 Servicios para pacientes externos
7021 Defensa militar	7073 Servicios hospitalarios
7022 Defensa civil	7074 Servicios de salud pública
7023 Ayuda militar al exterior	7075 I&D relacionados con la salud
7024 I&D relacionados con la defensa	7076 Salud n.e.p.
7025 Defensa n.e.p.	708 Actividades recreativas, cultura y religión
703 Orden público y seguridad	7081 Servicios recreativos y deportes
7031 Servicios de policía	7082 Servicios culturales
7032 Servicios de protección contra incendios	7083 Servicios de radio y televisión y servicios editoriales
7033 Tribunales de justicia	7084 Servicios religiosos y otros servicios comunitarios
7034 Prisiones	7085 I&D relacionados con esparcimiento, cultura y religión
7035 I&D relacionados con el orden público y la seguridad	7086 Actividades recreativas, cultura y religión n.e.p.
7036 Orden público y seguridad n.e.p.	709 Educación
704 Asuntos económicos	7091 Enseñanza preescolar y enseñanza primaria
7041 Asuntos económicos, comerciales y laborales en general	7092 Enseñanza secundaria
7042 Agricultura, silvicultura, pesca y caza	7093 Enseñanza postsecundaria no terciaria
7043 Combustibles y energía	7094 Enseñanza terciaria
7044 Minería, manufacturas y construcción	7095 Enseñanza no atribuible a ningún nivel
7045 Transporte	7096 Servicios auxiliares de la educación
7046 Comunicaciones	7097 I&D relacionados con la educación
7047 Otras industrias	7098 Enseñanza n.e.p.
7048 I&D relacionados con asuntos económicos	710 Protección social
7049 Asuntos económicos n.e.p.	7101 Enfermedad e incapacidad
705 Protección del medio ambiente	7102 Edad avanzada
7051 Ordenación de desechos	7103 Supérstites
7052 Ordenación de aguas residuales	7104 Familia e hijos
7053 Reducción de la contaminación	7105 Desempleo
7054 Protección de la diversidad biológica y del paisaje	7106 Vivienda
7055 I&D relacionados con la protección del medio ambiente	7107 Exclusión social n.e.p.
	7108 I&D relacionados con la protección social
	7109 Protección social n.e.p.

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001*, Washington, D.C., 2001, p. 87.

I&D = Investigación y desarrollo.

n.e.p. = No clasificados en otra partida.

⁶ El ejemplar más reciente consultado por los autores apareció en junio de 2002, e incluye información hasta 1999.

⁷ La CFAP fue elaborada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y fue publicada por las Naciones Unidas junto con otras tres clasificaciones (2000).

El FMI también señala que puede hacerse una clasificación cruzada de las clasificaciones económica y funcional de los gastos, como lo ilustra el Cuadro 2. Además de las columnas para cada tipo de gasto, el cuadro incluye una columna correspondiente a adquisición de activos no financieros.

Cuadro 2

**FMI: CLASIFICACIÓN CRUZADA DE LAS CLASIFICACIONES
FUNCIONAL Y ECONÓMICA DEL GASTO**

	Remuneración a los empleados	Uso de bienes y servicios	Consumo de capital fijo	Intereses	Subsidios	Donacio- nes	Presta- ciones sociales	Otros gastos	Adquisición de activos no financieros
Servicios públicos generales									
Defensa									
Orden público y seguridad									
Asuntos económicos									
Protección del medio ambiente									
Vivienda y servicios comunitarios									
Salud									
Actividades recreativas, cultura y religión									
Educación									
Protección social									

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001*, Washington, D.C., 2001, p. 89.

El *Anuario de Estadísticas de Finanzas Públicas* del FMI solo publica cifras globales (sin descomponerlas o hacer clasificaciones cruzadas) correspondientes a la totalidad de la función Defensa, expresadas en moneda local a valores corrientes. Lo mismo ocurre en el caso de la función “Orden público y seguridad”, aunque periódicamente entrega datos desagregados de funciones como “Vivienda y servicios comunitarios”, “Salud” y “Educación”. De acuerdo con información extraoficial proporcionada a la Secretaría de la CEPAL, al menos hasta la fecha y por diversos motivos, la División de Finanzas Públicas del FMI no ha estado en condiciones de desglosar las funciones “Defensa” y “Orden público y seguridad”. Sin embargo, la División podría estudiar la posibilidad de hacerlo en el futuro próximo si se llevan a cabo proyectos específicos para reunir esta información detallada, inicialmente para América Latina. El FMI, conjuntamente con uno o más organismos de las Naciones Unidas (la CEPAL, el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas y el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe) podrían llevar a cabo un proyecto al respecto.⁸

C. El sistema estandarizado de las Naciones Unidas para informar los gastos militares

El 12 de diciembre de 1980, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 35/142, “Reducción de los presupuestos militares”, en cuya parte B establece el sistema estandarizado de las Naciones Unidas para la presentación de informes internacionales sobre los gastos militares.

⁸ Véase la recomendación 1 de las propuestas que aparecen en el capítulo VI de este informe.

La resolución recomienda que todos los Estados Miembros utilicen el instrumento de presentación de informes e informen anualmente al Secretario General, y pide al Secretario General que informe anualmente a la Asamblea General sobre estas cuestiones.⁹ El instrumento de presentación de informes abarca los costos por concepto de personal, operaciones y mantenimiento, adquisiciones y construcción, e investigación y desarrollo. Como se indica en el cuadro 3, adopta la forma de una matriz, en cuyo eje vertical se anotan los gastos por factor de costo de recursos y en cuyo eje horizontal se detallan los gastos por grupo de fuerzas.

El Grupo de Expertos encargado de estudiar la reducción de los presupuestos militares ya había señalado que la transparencia podía contribuir a una serie de propósitos diferentes: a) medir el impacto económico interno de los cambios de nivel del gasto militar nacional; b) determinar los efectos de las variaciones de los gastos militares, especialmente de las ventas internacionales de armas, en los flujos del comercio internacional y en la balanza de pagos de los países; c) medir las diferencias de la “carga de defensa” en las distintas economías nacionales; o d) concebir formas de limitar los gastos militares a fin de lograr un grado de control de las armas (Naciones Unidas, 1977). En otras palabras, el alcance y contenido de los gastos militares varía en forma significativa según el objetivo perseguido.

Actualmente, el único objetivo del sistema de las Naciones Unidas para la presentación de informes es lograr la transparencia. La Asamblea General, en la resolución más reciente que debe presentar cada dos años sobre el tema (58/28), que fue aprobada sin votación, afirma que “la transparencia en las cuestiones militares es un elemento esencial para la creación de un clima de confianza entre los Estados de todo el mundo y de que una mejor corriente de información objetiva sobre cuestiones militares puede contribuir a aliviar la tensión internacional y, por tanto, constituye una contribución importante a la prevención de conflictos”. También alienta “a los órganos internacionales y a las organizaciones regionales competentes a que promuevan la transparencia de los gastos militares y fomenten la complementariedad entre los sistemas de presentación de informes, teniendo en cuenta las características peculiares de cada región, y a que consideren la posibilidad de intercambiar información con las Naciones Unidas”.

Cabe destacar, sin embargo, que originalmente el sistema tuvo por objeto lograr la meta más ambiciosa de promover la reducción de los gastos de defensa a nivel mundial. La transparencia era a la vez un medio y una condición indispensable para hacerlo. Ambos aspectos se expresan en la resolución 35/142 B de la Asamblea General, que indica que la Asamblea considera que los sistemas de presentación de informes son un “medio para aumentar la confianza entre los Estados al contribuir a una mayor franqueza en las cuestiones militares”, y asimismo que la entrega sistemática de información sobre los gastos militares es “una medida inicial importante en el avance hacia reducciones convenidas y equilibradas en los gastos militares”.

Así pues, el objetivo del control de armas determinó la evolución del sistema de presentación de informes de las Naciones Unidas. Otro factor decisivo para definir el gasto militar era la forma de concebir la relación entre capacidad militar y seguridad interior desde el punto de vista del control de armas. Al respecto, el Grupo de Expertos definió la capacidad militar como la capacidad de aplicar la fuerza militar organizada contra una amenaza militar externa (o “enemigo exterior armado”, según indica el informe). Al identificar y definir los parámetros del sector militar que debían incluirse en la definición de gasto militar, los expertos reconocieron que no todo lo que afecta la capacidad militar puede expresarse en términos monetarios. Sin embargo, desde un punto de vista práctico, consideraron razonable adoptar un concepto moderado de capacidad militar en tiempos de paz.

⁹ Véase el anexo 4, “Transparencia de los gastos militares”, para una breve reseña histórica sobre el tema.

Cuadro 3

**INSTRUMENTO ESTANDARIZADO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA PRESENTACIÓN DE INFORMES SOBRE GASTOS MILITARES**
(Gastos efectivos a precios corrientes)¹⁰

Grupos de Fuerzas	Fuerzas Estra- tégicas	Fuerzas Terres- tres	Fuerzas Navales	Fuerzas Aéreas	Otras Fuerzas de Combate	Administración de Apoyo y Mando Centrales		Fuerzas Paramilitares	Asistencia militar			Gastos no Distri- buidos	Total gastos militares	Protec- ción Civil
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Apoyo (6)	Mando (7)	(8)	Territorio Nacional (9)	Extran- jero (10)	Mantenimiento de la Paz ONU (11)	(12)	(13)	(14)
Costo de los recursos														
1. Gastos de funcionamiento														
1.1 Personal														
1.1.1 Reclutas														
1.1.2 Otro personal militar incluidas las reservas														
1.1.3 Personal civil														
1.2 Operaciones y conservación														
1.2.1 Materiales para uso corriente														
1.2.2 Conservación y reparaciones														
1.2.3 Servicios prestados por terceros														
1.2.4 Alquiler de locales														
1.2.5 Otros gastos														
2. Adquisiciones y construcción														
2.1 Adquisiciones														
2.1.1 Aeronaves y motores														
2.1.2 Misiles, incl. Las ojivas convencionales														
2.1.3 Ojivas y bombas nucleares														
2.1.4 Buques y embarcaciones														
2.1.5 Vehículos blindados														
2.1.6 Artillería														
2.1.7 Otros pertrechos y armas de fuerzas terrestres														
2.1.8 Municiones														
2.1.9 Equipo electrónico y de comunicaciones														
2.1.10 Vehículos no blindados														
2.1.11 Otras adquisiciones														
2.2. Construcción														
2.2.1 Bases aéreas, campos de aviación														
2.2.2 Plataforma de lanzamiento de misiles														
2.2.3 Bases e instalaciones navales														
2.2.4 Equipo electrónico, etc.														
2.2.5 Instalaciones para el personal														
2.2.6 Instalaciones médicas														
2.2.7 Instalaciones para capacitación														
2.2.8 Almacenes, depósitos, etc.														
2.2.9 Instalaciones de mando y administración														
2.2.10 Fortificaciones														
2.2.11 Refugios														
2.2.12 Terrenos														
2.2.13 Otros gastos														
3. Investigación y desarrollo														
3.1 Investigación básica y aplicada														
3.2 Desarrollo, ensayo y evaluación														
4. Total (1+2+3)														

Fuente: Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UN-LIREC), "Instrumento estandarizado de las Naciones Unidas para reportar gastos militares", *Perspectivas Regionales de América Latina y el Caribe*, N° 3, Lima, 2002, p. 15.

¹⁰ La definición de gasto militar aplicable al sistema de presentación de informes de las Naciones Unidas se encuentra en el informe del Grupo de Expertos encargado de estudiar la reducción de los presupuestos militares (Naciones Unidas, 1977). En ese informe, los gastos militares corresponden al valor de la corriente de bienes y servicios hacia el sector militar en el transcurso de un año completo, mientras que el sector militar se describe como el grupo de actividades cuyo objeto es investigar, desarrollar, proveer, reunir, mantener y desplegar el potencial de fuerza presente y futuro que ha de aplicarse principalmente para hacer frente a fuerzas exteriores. Comprende las siguientes actividades: a) empleo de personal militar y civil, incluidas las reservas; b) adquisición de equipo, incluida la adquisición y mantenimiento de instalaciones para la producción de armamentos en reserva o "inactivas"; c) operaciones y mantenimiento; d) construcción de instalaciones militares, incluida la adquisición de terrenos e instalaciones; y e) investigación y desarrollo. También incluye las siguientes actividades sustitutivas: a) fuerzas paramilitares, definidas como las fuerzas que, habiendo recibido instrucción militar organizada y equipadas de las armas adecuadas, pueden utilizarse para sustituir a las fuerzas militares regulares; b) defensa civil (en principio, la defensa civil se incluye en el sector militar, pero la aplicación del principio precisa mayor estudio); c) asistencia militar; y d) las demás actividades que se consideren sustitutos importantes de las actividades propiamente pertenecientes al sector militar (Naciones Unidas, 1977, párrafo 45).

A comienzos de cada año, el Departamento de Asuntos de Desarme envía una nota verbal a todos los Estados Miembros invitándolos a participar en este sistema y a enviarle la información más reciente disponible a más tardar el 30 de abril de ese año. Las contribuciones recibidas por la Secretaría se incluyen en el informe anual del Secretario General a la Asamblea General. Hasta el 6 de febrero de 2005, más de 115 Gobiernos habían participado al menos una vez en este sistema voluntario desde que entró en funciones hace más de dos decenios. Pero el grado de participación en el sistema dista mucho de ser universal, pese al marcado incremento registrado a partir de 2000.

Varias regiones y subregiones han enviado un número reducido de informes, y en muchos casos los gobiernos participantes no han enviado información en forma periódica. A nivel mundial, la participación ha fluctuado entre un mínimo de 16 en 1981 y un máximo de 82 en 2002. El grado de participación regional de América Latina y el Caribe ha oscilado entre un mínimo de 1 en 1981 y un máximo de 15 en 2002, mientras que en los últimos cuatro años 20 Estados de la región (de un total de 33) han participado al menos una vez.¹¹

En realidad, como el sistema de presentación de informes de las Naciones Unidas reúne información sobre los gastos reales, parte de la base de que los países declaren sus gastos militares correspondientes a un determinado año fiscal completo, declarando los gastos efectivos y no las asignaciones presupuestarias. Sin embargo, en algunos casos los países que participan en el sistema de presentación de informes de las Naciones Unidas no han proporcionado toda la información relativa al año fiscal a que se refieren sus datos. Por lo tanto, en estos casos no queda claro si los datos proporcionados se refieren a los gastos ya realizados o a los desembolsos proyectados. En otros casos, la información se entrega antes de que termine el año fiscal en cuestión, lo que indica que se trata más bien de los gastos proyectados y no de gastos reales. Sin embargo, en estos casos la información sobre los gastos realizados durante ese año fiscal generalmente se entrega al año siguiente. La necesidad de racionalizar el flujo de información es una de las razones por las cuales oficiosamente se ha sugerido a algunos Estados Miembros importantes que consideren la posibilidad de que en el futuro próximo se revise el sistema de presentación de informes de las Naciones Unidas.¹²

La conveniencia de realizar la revisión mencionada y el posible perfeccionamiento del sistema de presentación de informes de las Naciones Unidas fueron planteados poco después de su creación. En 1982, los expertos gubernamentales a quienes el Secretario General encomendó la evaluación del nuevo sistema señalaron que “la utilización sostenida del sistema de presentación de informes por un número cada vez mayor de países... permitiría luego evaluar mejor su pertinencia y utilidad, así como su posible perfeccionamiento” (Naciones Unidas, 1983). Una observación similar se había formulado ya al crearse el sistema (Naciones Unidas, 1981).

D. Comparación de la información disponible sobre los gastos de defensa: el FMI y el Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas

Para ilustrar algunas de las dificultades que plantea inicialmente la medición de los gastos de defensa, en el cuadro 4 procuramos realizar una comparación relativamente sencilla entre dos países de América Latina (Chile y Perú), utilizando los datos disponibles correspondientes al trienio

¹¹ Al parecer, la información enviada al Departamento para Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas se envía también a la Organización de los Estados Americanos (OEA), como lo demuestra el párrafo siguiente: “20. 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. En este contexto, nos congratulamos con los Estados que han realizado progresos en el desarrollo de metodologías comunes y estandarizadas para medir los gastos de defensa y aquellos que han participado en la provisión de información de los gastos militares a las Naciones Unidas y a la Organización de los Estados Americanos” (Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, 2004a).

¹² Estos aspectos se mencionan en la recomendación 2 de este informe.

Cuadro 4
FMI Y NACIONES UNIDAS:
GASTOS DE DEFENSA EN CHILE Y PERÚ
(Precios corrientes)

CHILE			
<i>(Miles de millones de pesos)</i>			
	2000	2001	2002
FMI	709,07	746,25	778,88
Naciones Unidas*	N.D.	665,00	720,36

PERÚ			
<i>(Millones de nuevos soles)</i>			
	2000	2001	2002
FMI	3.084	2.673	N.D.
Naciones Unidas	2.212	1.907	2.018

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Anuario de Estadísticas de Finanzas Públicas 2003, vol. I, Washington, D.C., 2003.

Naciones Unidas: información proporcionada al sistema estandarizado de presentación de información sobre los gastos militares de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos de Desarme.

* Fuente primaria: legislación presupuestaria del sector público, 2001 y 2002.

2000-2002. Como lo indica el cuadro 4, en ambos casos existe una diferencia significativa entre la información proporcionada por el FMI y la que ofrece el Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas para cada año específico. Por otra parte, las fuentes a partir de las cuales se obtuvieron las cifras de las Naciones Unidas incluyen una clasificación económica institucional relativamente desagregada, mientras que el FMI proporciona montos globales.

Además, en el caso de Chile, es un hecho conocido que las cifras del FMI se obtienen a partir de la información suministrada anualmente por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, a partir de los flujos de caja, mientras que los datos de las Naciones Unidas provienen de información proporcionada por el ministerio de relaciones exteriores, con aportes del ministerio de defensa, y al parecer se basan en el presupuesto. Lo más probable es que en el caso de Perú ocurra algo parecido, aunque esto no ha sido confirmado fehacientemente. Sería muy importante aclarar estas cuestiones institucionales y metodológicas respecto de varios países de América Latina.

Del análisis anterior se desprende que existen diferencias entre las estimaciones de los gastos militares proporcionadas por el FMI y aquellas de las Naciones Unidas. Lo ideal sería que las estimaciones de ambas fuentes oficiales de información fueran más equiparables, y además convendría saber si los datos corresponden a asignaciones presupuestarias o a gastos militares efectivamente realizados. Al respecto, tal vez habría que considerar la posibilidad de coordinar la labor que realizan ambas organizaciones,¹³ aunque probablemente ello resulte complejo y no sea fácil de lograr por razones institucionales o de otra índole. No obstante, un mayor grado de comparabilidad y claridad contribuiría a aumentar la transparencia y la uniformidad de la información sobre los gastos militares que suministran los gobiernos. De esta manera, a los gobiernos interesados les resultaría más fácil emprender actividades para desarrollar una metodología estandarizada de medición y comparación de sus gastos militares.

¹³ A ello se refiere la recomendación 3.

E. Otras instituciones internacionales (y nacionales) que suministran información sobre los gastos de defensa

1. Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IIEE)

En la parte II de su informe anual *The Military Balance*,¹⁴ el IIEE publica información económica relativa al tema de defensa de un total de 28 países de América Latina y el Caribe. Además de algunos indicadores económicos de carácter general, el informe contiene antecedentes cuantitativos de los gastos de defensa y del presupuesto de defensa de cada país en moneda local y en dólares de los Estados Unidos, ambos a precios corrientes.

Como lo demuestra el texto siguiente, el IIEE utiliza un concepto relativamente amplio de gasto de defensa (IIEE, 2003, pp. 10 y 11):

“Definiciones de términos

“Para evitar errores de interpretación, sería importante entender el concepto de gasto de defensa. Tanto las Naciones Unidas como la OTAN han desarrollado definiciones estandarizadas, pero en muchos casos los países prefieren utilizar las suyas (que no son de conocimiento público). Para fines de coherencia, el IIEE utiliza la definición de la OTAN (que además es la de mayor amplitud).

“*The Military Balance* define los gastos militares como desembolsos monetarios del gobierno central o federal para sufragar el costo de las fuerzas armadas nacionales. El término “fuerzas armadas” incluye las fuerzas estratégicas, terrestres, navales, aéreas, de mando, administrativas y de apoyo. También incluye fuerzas paramilitares como la *gendarmaría*, los servicios de aduanas y la guardia fronteriza si reciben entrenamiento en tácticas militares, están dotados de equipamiento militar y en caso de guerra dependen de las autoridades militares. Los gastos en defensa se dividen en cuatro categorías: gastos operativos, adquisiciones y construcción, investigación y desarrollo (I&D) y otros gastos. Entre los gastos operativos se cuentan: los sueldos y pensiones del personal militar y civil; los gastos por concepto de mantenimiento y adiestramiento de las unidades, instituciones de servicios, cuarteles y elementos de apoyo; y el costo de mantenimiento y reparación del equipo y la infraestructura militares. La categoría Adquisiciones y Construcción comprende los gastos en equipos e infraestructura nacionales y los programas ordinarios relacionados con la infraestructura. También incluye las contribuciones financieras a las organizaciones militares multinacionales, el apoyo prestado a países anfitriones en efectivo y en especie, y los pagos realizados a otros países con arreglo a acuerdos bilaterales. La AME (asistencia militar extranjera) se contabiliza como gastos del gobierno donante, y no del receptor. La I&D es un gasto de defensa en la medida en que pueda utilizarse equipo nuevo, sin importar si este se adquiere o no. El hecho de que las definiciones de gastos militares del IIEE sean más amplias que las utilizadas por algunos gobiernos nacionales y el sistema estandarizado de las Naciones Unidas implica que nuestro cálculo de los de gastos puede ser superior a las cifras equivalentes nacionales o de las Naciones Unidas.

“El tema de la transparencia en la declaración de los gastos militares es de fundamental importancia. Solo un reducido número de gobiernos de los Estados Miembros de las Naciones Unidas dan a conocer el gasto de defensa al electorado, las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros organismos multilaterales. En el caso de los gobiernos de reconocida transparencia, las cifras oficiales por lo general se ajustan a una definición estandarizada de los gastos de defensa, y usualmente la compatibilidad no es mayor problema.

¹⁴ Véase por ejemplo IIEE (2003).

Cuando se reúnen los requisitos de transparencia y compatibilidad, el IIEE cita los presupuestos y gastos oficiales de defensa de que dan cuenta los gobiernos nacionales, la OTAN, las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el FMI. Por otra parte, algunos gobiernos solo informan sus gastos de defensa al cabo de varios años, y otros los subestiman. En estos casos, *The Military Balance* entrega las estimaciones del IIEE para los gastos militares del país de que se trate. Además, se indican los presupuestos oficiales de defensa, a fin de poner de manifiesto la discrepancia entre las cifras oficiales y las estimaciones del IIEE sobre los gastos efectivos en defensa. En estos casos *The Military Balance* no cita el gasto oficial en defensa (los desembolsos reales), ya que rara vez difieren mucho de los datos presupuestarios oficiales. Las estimaciones del gasto de defensa del IIEE se basan en información obtenida de varias fuentes y aparecen marcadas con ‘_’. Por lo general, los casos más frecuentes de manipulación o falsificación presupuestaria se relacionan con la adquisición de equipos, I&D, inversiones en industrias de defensa, programas encubiertos de asignación de armas, pensiones de jubilación del personal militar y civil, fuerzas paramilitares y fuentes extrapresupuestarias de ingresos militares derivadas de la propiedad de instalaciones industriales, bienes o terrenos.”(*)

Para ilustrar esas dificultades, el cuadro 5 presenta el caso de Perú y procura comparar los datos correspondientes a 2001 con los ofrecidos en el cuadro 4, que fueron suministrados por el FMI y el Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas. Está claro que pese a que las cifras publicadas por el IIEE bajo los rubros “Gastos de defensa” y “Presupuesto de defensa” difieren entre sí, ambas son significativamente superiores a las proporcionadas por el FMI y las Naciones Unidas, respectivamente. Por cierto, las disparidades se deben más que nada a que cada una de estas instituciones utiliza distintos criterios metodológicos. Sin embargo, lo que se desprende de ellas es interesante y nos lleva a formular algunas observaciones adicionales.

Cuadro 5
IIEE: INFORMACIÓN ECONÓMICA SOBRE DEFENSA, PERÚ

(Precios corrientes)		2001	2002	2003	2001
PIB	Nuevos soles	190 mil millones	99 mil millones		
Dólares EU	54 mil millones	57 mil millones			
Per cápita	Dólares EU	2.070	2.145		
Crecimiento	%	0,2	4,0		
Inflación	%	- 0,1	1,5		
Deuda	Dólares EU	27.5 mil millones	29.1 mil millones		
Gasto de defensa		3.2 mil millones	3.2 mil millones		2.7 mil millones ^{a/}
	Dólares EU	913 millones	914 millones		
Presupuesto de defensa	Nuevos soles	3 mil millones	2.3 mil millones	3.1 mil millones	1.9 mil millones ^{b/}
	Dólares EU	830 millones	650 millones	900 millones	
AME	Dólares EU	0,5 millones	0,5 millones	1,6 millones	
1 dólar = nuevos soles		3,51	3,5	3,5	
Población (2003)	26.503.000				
Grupo etario	13-17	18-22	23-32		
Hombres	1.369.000	1.309.000	2.314.000		
Mujeres	1.356.000	1.300.000	2.304.000		

Fuente: Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IIEE), *The Military Balance 2003-2004*, Londres, Oxford University Press, octubre de 2003, p. 316 y cuadro 4

^{a/} Cifra del FMI

^{b/} Cifra de las Naciones Unidas

(*) N. del T.: traducción no oficial.

Además, el IIEE calcula anualmente el “gasto regional de defensa” de América Latina y el Caribe, en dólares corrientes y como porcentaje del producto interno bruto (PIB). Al respecto, el Instituto señala que “en 2002, el gasto regional de defensa se elevó a 28.4 mil millones de dólares de los Estados Unidos, comparado con 32.1 mil millones en 2001, principalmente como resultado de la pérdida de valor del peso argentino” (1.66% del PIB en 2001 y 1.69% en 2002) (IIEE, 2003, p. 310).

2. Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz

Conviene citar algunos párrafos de la fuente del SIPRI, puesto que aclaran diversos aspectos de la información sobre gastos militares que proporciona esa institución:¹⁵

- “A manera de indicación se utiliza la definición de gastos militares adoptada por el SIPRI, que se basa en la definición de la OTAN. Cuando ello es posible, los datos sobre gastos militares del SIPRI incluyen todos los gastos corrientes y de capital relacionados con: a) las fuerzas armadas, incluyendo las fuerzas de mantenimiento de la paz; b) los ministerios de defensa y otros organismos de gobierno involucrados en proyectos de defensa; c) las fuerzas paramilitares, cuando se estima que son entrenadas y equipadas para realizar operaciones militares; y d) las actividades espaciales de carácter militar. Estos gastos deben incluir: a) el personal militar y civil, incluyendo las pensiones de jubilación del personal militar y las prestaciones sociales del personal; b) operaciones y mantenimiento; c) adquisiciones; d) investigación y desarrollo para fines militares; y e) asistencia militar (en los gastos militares del país donante). Se excluyen la defensa civil y los gastos corrientes por concepto de actividades militares anteriores, tales como prestaciones a los veteranos de guerra, desmovilización, conversión y destrucción de armas”.
- “En la práctica, esta definición no puede aplicarse a todos los países, ya que para ello se requeriría disponer de información mucho más detallada que la disponible acerca de los presupuestos militares y los gastos militares extrapresupuestarios. En muchos casos, el SIPRI se limita a utilizar los datos nacionales disponibles, sea cual fuere su definición. A continuación, para lograr coherencia a través del tiempo, se da prioridad a una serie cronológica uniforme para cada país, en vez de ajustar las cifras para cada año de acuerdo con una definición común. Cuando no es posible utilizar la misma fuente y definición para todos los años, se aplica la variación porcentual entre los años correspondientes a la fuente divergente a la serie existente, a fin de que la tendencia resulte lo más exacta posible. Estas cifras figuran en paréntesis cuadrados. En vista de estas dificultades, los datos sobre gastos militares no se prestan para realizar comparaciones entre distintos países y son más apropiados para realizar comparaciones a través del tiempo”.
- “Los principales problemas de confiabilidad obedecen a las limitaciones y definiciones variables del gasto. La cobertura de los datos oficiales sobre los gastos de defensa fluctúan en forma significativa entre países y a través del tiempo en un mismo país. En muchos casos, la información oficial sólo abarca una parte del gasto militar real. Hay rubros importantes que pueden quedar ocultos en partidas presupuestarias no militares o que incluso pueden financiarse íntegramente al margen del presupuesto fiscal. En la práctica, se utiliza una multitud de mecanismos extrapresupuestarios de este tipo. Por otra parte, en algunos países el gasto efectivo puede ser muy diferente del presupuestado –con frecuencia es superior, aunque en algunos casos puede ser bastante más bajo. Estos factores restringen la utilidad de los datos sobre los gastos militares”.
- Todos los años el SIPRI envía un cuestionario a la mayoría de los países del mundo

¹⁵ Véase SIPRI (2003), “Appendix 10C. Sources and methods for military expenditure data”, pp. 364-371.

–salvo los muy pequeños que supuestamente no poseen un contingente militar importante- pidiéndoles que proporcionen información sobre sus gastos militares en los últimos cinco años. La solicitud se envía a sus embajadas en Estocolmo o a otra embajada cercana, así como a los ministerios, bancos centrales y oficinas nacionales de estadística. El cuestionario del SIPRI es mucho menos detallado que el del sistema de las Naciones Unidas. El SIPRI clasifica los gastos militares en seis categorías: a) personal militar y civil, incluyendo las pensiones de jubilación y las prestaciones sociales del personal militar; b) operaciones y mantenimiento; c) adquisiciones; d) construcciones militares; e) investigación y desarrollo para fines militares; y f) fuerzas paramilitares, cuando se estima que son adiestradas y equipadas para realizar operaciones militares”.

- “América Latina es una región poco transparente en materia de gastos militares. Un retraso de dos años o más en la entrega de información por la mayoría de los países dificulta el cálculo de estos gastos. De los 11 países de América Latina a los cuales el SIPRI ha solicitado información, en 2002 sólo respondieron Brasil, Chile y Colombia, tal como ocurrió en años anteriores”.(*)

A manera de ejemplo de los gastos militares informados por el SIPRI, el cuadro 6 ofrece algunas cifras relativas a países de América Latina. Ellas revelan que la definición y cobertura de los gastos de defensa que da a conocer el Instituto son relativamente amplios, de manera que los datos se asemejan más a los proporcionados por el IIEE y difieren más de los suministrados por el FMI y el Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas.

Cuadro 6
SIPRI: GASTO MILITAR, POR PAÍSES, 1994-2003
(Años calendario; moneda local a precios corrientes)

América Latina		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Argentina a/	Millones de pesos	4,021	4,361	4,136	4,016	3,962	4,143	3,739	3,726	3,755	[4,233]
Bolivia	Millones de bolivianos	569	612	682	857	1,128	864	792	858	976	...
Brasil b/	Millones de reales	4,108	10,008	9,994	13,104	12,743	12,328	13,988	17,399	20,970	[22,500]
Chile c/	Millones de pesos	[781]	[866]	[965]	1,114	1,249	1,367	1,502	1,615	1,765	1,743
Colombia d/	Millones de pesos	[1,745]	[2,228]	[2,786]	3,537	4,356	5,372	5,935	7,228	8,430	9,008
Ecuador e/	Millones de dólares	447	475	419	499	549	249	266	384	558	641
Guyana	Millones de dólares	759	808	780	...	...	...	...	...	...	...
Paraguay	Miles de millones de guaraníes	...	...	...	275	284	258	274	275	288	285
Perú	Millones de nuevos soles	...	...	...	3,171	3,384	3,398	3,684	3,186	2,987	3,066
Uruguay	Millones de pesos	[2,390]	[2,084]	[2,557]	[3,027]	[3,027]	3,575	4,321	4,383	4,333	3,553
Venezuela, (República Bolivariana de)	Miles de millones de bolívares	138	212	306	753	716	927	1,218	1,554	1,575	1,812

Fuente: Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), *SIPRI Yearbook 2004. Armaments, Disarmament and International Security*, Estocolmo, Oxford University Press, 2004, pp. 341-365.

a/ Las cifras para Argentina son inciertas debido a la altísima inflación y a la variación del tipo de cambio. Todas las cifras se convirtieron a la moneda más reciente. b/ En el caso de Brasil, la cifra más reciente corresponde a la del presupuesto oficial. En el pasado, el gasto militar real por lo general ha sido inferior al presupuestado. c/ Las cifras correspondientes a Chile incluyen las pensiones del personal pasivo y las transferencias directas de la empresa cuprífera estatal Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) destinadas a compras militares. d/ La cifra anotada en 2002 para Colombia incluye una asignación especial de 579 mil millones de pesos correspondiente a un decreto de 12 de agosto de 2002 que estableció un impuesto de guerra. e/ El 13 de marzo de 2002, Ecuador cambió el sucre por el dólar de los Estados Unidos, a razón de 25.000 sucres por dólar. Las cifras en precios corrientes para cada año representan el valor en dólares del gasto militar al tipo de cambio de mercado para ese año.

3. La Dirección de Verificación y Cumplimiento (ex ACDA) del Departamento de Estado de los Estados Unidos

La Dirección de Verificación y Cumplimiento del Departamento de Estado de los Estados Unidos publica un informe titulado *World Military Expenditure and Arms Transfers*. El más reciente abarca el período 1989 a 1999 y es el vigésimoctavo de la serie, 26 de los cuales fueron publicados por la ex Agencia para el Control de Armamentos y Desarme de los Estados Unidos (ACDA).

(*) N. del T.: traducción no oficial.

El Departamento de Estado de los Estados Unidos utiliza distintas definiciones del gasto militar para diferentes países. En el caso de los países de la OTAN, las cifras correspondientes al gasto militar se obtienen de publicaciones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y se basan en definiciones de éste. Cuando se trata de otros países no comunistas (que constituyen el grueso de los países considerados), los datos generalmente corresponden a los gastos del ministerio de defensa. Cuando se sabe que incluyen la seguridad interior, se procura deducirlos del total. En el caso de estos países se utiliza una amplia gama de fuentes de información, entre las cuales se cuentan las publicaciones y estadísticas de los organismos de gobierno de los Estados Unidos y otras fuentes internacionales tales como el *Anuario de Estadísticas de Finanzas Públicas* del FMI; el *World Factbook* de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), que se publica anualmente; *The Military Balance*, del IIEE; y el *SIPRI Yearbook: World Armaments and Disarmament*.

Si existen motivos para pensar que los gastos militares informados por algunos países corresponden principal o únicamente a gastos operativos y omiten la totalidad o la casi totalidad de las inversiones de capital (como en los casos de Argelia, Cuba, Ecuador, Indonesia, Jamahiriya Árabe Libia, Nigeria y la República Árabe Siria), se menciona especialmente esa posibilidad. En algunos de estos casos, el Departamento de Estado de los Estados Unidos realiza una estimación del total del gasto militar, agregando el valor de las importaciones de armas a los gastos militares nominales.

Como el Departamento es una institución nacional del Gobierno de los Estados Unidos, la evaluación de la naturaleza y posibles usos de sus informes es una tarea compleja. Además, la información sobre los gastos militares se proporciona con algún rezago y consiste en cifras relativamente globales que abarcan períodos prolongados (generalmente, alrededor de un decenio).

El último informe disponible¹⁶ señala lo siguiente:

“En la última década, América Latina registró la segunda tasa anual promedio más alta de crecimiento, 4,3%. Su participación en el total mundial se duplicó, de 1,3% a 2,6%. El gasto de Brasil, que fue con mucho el más elevado de la región, aumentó 39% de 1989 a 1999. Salvo Argentina, los países que gastaron más registraron altas tasas de crecimiento en la segunda mitad de la década, y a lo largo de ella incrementó en todos, con excepción de Venezuela. El gasto militar de Brasil, Chile, Colombia y Perú aumentó a una tasa promedio superior a 5%”.(*)

Más adelante, el informe proporciona las cifras siguientes sobre los países de América del Sur que registran los niveles más elevados de gasto militar:

PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR DE MAYOR GASTO MILITAR

	Miles de millones de dólares 1999	Tasa de crecimiento (%)	
		89-99	95-99
América del Sur	22,0	4,3	3,9
Brasil	9,9	5,6	6,0
Argentina	4,3	1,1	-2,7
Colombia	2,7	8,3	7,2
Chile	2,0	9,4	4,9
Venezuela	1,4	-3,1	4,4
Perú	1,2	6,4	10,1

Fuente: Departamento de Estado de los Estados Unidos (2002).

¹⁶ Véase Departamento de Estado de los Estados Unidos (2002), p.3.

(*) N. del T.: traducción no oficial.

En otra sección del presente informe comentaremos otros aspectos interesantes de la publicación *World Military Expenditures and Arms Transfers*, relacionados con distintos temas y con la utilización de algunos “indicadores relativos” pertinentes.

4. Coordinación de las tareas del IIEE y el SIPRI en el futuro

Al parecer, el IIEE y el SIPRI utilizan conceptos relativamente más amplios y exhaustivos que los del FMI y del Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas para medir los gastos militares o de defensa. Y como lo indican las diferencias en sus respectivas estimaciones, ambas organizaciones no gubernamentales también utilizan definiciones diferentes del gasto militar. Convendría que los datos de ambas fuentes fueran más comparables y desagregados, de modo que muestren las sumas invertidas en categorías específicas de gasto. Asimismo, en los casos en que ello no aparezca de manifiesto, convendría aclarar si las estimaciones se refieren a asignaciones presupuestarias o a gastos efectivamente realizados.¹⁷

F. Organismos latinoamericanos que proporcionan información sobre los gastos de defensa

En América Latina hay varias instituciones que publican informes sobre los gastos de defensa, aun cuando no se ocupen de medirlos.

1. La Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL)¹⁸

La Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) fue creada a fin de promover la institucionalización de las funciones estatales de seguridad y defensa en el marco de la democracia en América Latina, mediante el fortalecimiento de las capacidades civiles. Pertenecen a la red los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

La RESDAL lleva a cabo siete programas importantes en los siguientes campos: un atlas comparativo de la seguridad y la defensa en América Latina; calidad y transparencia de los presupuestos de defensa; los parlamentos y la defensa; los ministerios de defensa; la página web de RESDAL; un boletín informativo bimensual; y visitas de apoyo a los países. Cabe destacar el programa relativo a la calidad y transparencia de los presupuestos de defensa, que fomenta la transparencia y la evaluación de las decisiones políticas que se reflejan en el presupuesto fiscal como aspectos clave del proceso de institucionalización. El programa de la RESDAL sobre seguridad y defensa en la región se lleva a cabo mediante estudios de casos, la elaboración de datos presupuestarios y el diseño de mecanismos específicos que puedan aplicarse en diversos países por particulares que se ocupan de la elaboración de políticas y de su seguimiento.

Entre las investigaciones publicadas por la RESDAL en 2004 se cuenta un estudio sobre la calidad, eficiencia y transparencia de los presupuestos de defensa en Argentina, Nicaragua y Perú. Actualmente se está elaborando un informe sobre Ecuador, y en 2005 se realizarán estudios similares sobre Brasil, Colombia y Guatemala. Se trata entonces de una interesante iniciativa que aborda varios temas relacionados con la formulación de los presupuestos de defensa y que debería analizarse exhaustivamente en el futuro.

¹⁷ Recomendación 4.

¹⁸ La RESDAL fue creada en 2001 y tiene su sede en Buenos Aires, Argentina. En 2000, comenzó a trabajar en estrecha colaboración con Seguridad Estratégica Regional (SER), organización no gubernamental fundada en Argentina en 1990.

2. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) es una organización académica internacional de carácter autónomo establecida en 1957 por gobiernos de América Latina y el Caribe. En la actualidad, la FLACSO mantiene unidades académicas en 10 países, que en 7 de ellos funcionan como sedes (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y México) y en 3 como programas (Cuba, El Salvador y República Dominicana). La secretaría general tiene sede en San José, Costa Rica. Los objetivos de la FLACSO son, entre otros, promover la investigación, la docencia, la difusión de información científica y la cooperación técnica en el campo de las ciencias sociales.

Dentro de sus programas de investigación, docencia y extensión, la FLACSO tiene un plan de trabajo orientado a promover los siguientes objetivos estratégicos: contribuir a la paz y la cooperación internacionales; promover el desarrollo de la ciudadanía; promover la equidad de género, la autonomía individual y la diversidad cultural; y ayudar a combatir la pobreza, la discriminación y las desigualdades sociales. Entre las actividades concretas de la FLACSO se cuenta el desarrollo de un conjunto de iniciativas orientadas a fortalecer los lazos de cooperación en los campos de la seguridad y la defensa en las Américas. Con este fin, ha creado programas de investigación destinados a facilitar el debate en torno a estos conceptos, mediante foros de diálogo y el intercambio de opiniones entre funcionarios de gobierno, diplomáticos, autoridades militares y académicos.

Por lo que toca al tema de la defensa, el Área de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos de la Facultad ha realizado investigaciones y llevado a cabo otras actividades en torno al estudio de la seguridad internacional en las Américas, la prevención de conflictos, la solución de controversias y la adopción de medidas de creación de consenso y de fomento de la confianza, entre otros medios, realizando el seguimiento de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas. Además, mediante un proyecto sobre seguridad regional y políticas de defensa en América Latina examina las relaciones cívico militares y las políticas de defensa en la región, sobre la base del estudio de tres temas principales: la relación entre los Estados Unidos y América Latina, la seguridad regional y las relaciones de Chile con sus vecinos. De acuerdo con este compromiso, se han llevado a cabo estudios de casos –por región y por país– sobre los gastos militares realizados entre principios de los años 1980 y mediados del decenio de 1990. Sin embargo, estas iniciativas no han tenido por finalidad crear una base de datos sobre los gastos militares, ni se ha desarrollado una metodología para hacerlo, aunque en varias oportunidades y desde distintos puntos de vista se ha hecho referencia al tema.

III. Otros aspectos de la medición de los gastos de defensa en América Latina y el Caribe

En el capítulo II de este informe, se señala que en la región hay una institución nacional y varias organizaciones internacionales que participan activamente en la medición de los gastos de defensa a nivel mundial y regional. Pero al mismo tiempo, es difícil encontrar una metodología estandarizada ampliamente aceptada en este campo. Además, no resulta fácil conciliar las cifras relativas a los gastos de defensa que calculan y publican estas instituciones para cada país, sea conceptual o cuantitativamente. Más que nada por ello, se ha sugerido que habría que comenzar por dar prioridad a la coordinación de la labor de medición de los gastos de defensa que realizan el FMI y las Naciones Unidas, por una parte, y el IIEE y el SIPRI, por la otra. Como es natural, la idea de coordinar las actividades de ambos bloques parte de la base de que el concepto de gasto de defensa que utilizan el FMI y las Naciones Unidas es menos amplio que el del IIEE y el SIPRI, que al medir los gastos de defensa incluyen una gama más amplia de actividades militares y paramilitares.

A. El “gasto de defensa” del FMI y el Nivel G1 (básico) (gastos de los ministerios de defensa) de la metodología estandarizada de la CEPAL

Incluso el FMI, en su *Anuario de Estadísticas de Finanzas Públicas 2003*, solo proporciona información sobre los gastos de defensa de ocho países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay) y un país del Caribe (Jamaica), y señala que Costa Rica y Panamá no incurren en gastos de defensa debido a sus características institucionales, que son de público conocimiento y que son propias de su estatus militar. Las cifras disponibles se registran sobre la base de los flujos de caja, excepto en el caso de Bolivia (devengados). En todos los casos, las cifras corresponden al subsector gobierno central y no al gobierno general, que son más amplias e incluyen además los gastos de los gobiernos

estatales y de los gobiernos locales. Además, no figuran datos sobre el bienio 2001-2002 respecto de todos estos países.

Como ya se señaló, el limitado alcance de los datos del FMI sobre los países de América Latina y el Caribe hace aún más necesario desarrollar una metodología estandarizada para medir y comparar sus gastos militares. Pese a que ha aumentado el número de países de América Latina y el Caribe que han entregado información sobre sus gastos militares al sistema de las Naciones Unidas, algunos de ellos nunca lo han hecho y otros no han informado regularmente. Para lograr el objetivo descrito en este informe, todos los países de América Latina y el Caribe tendrían que entregar información oportuna y periódicamente, tanto al sistema estandarizado de información de las Naciones Unidas como al FMI bajo el rubro “Gasto por funciones del gobierno” (al menos respecto del gobierno central) que figura en el cuestionario que envía la División de Finanzas Públicas del FMI a todos los países para compilar información para el *Anuario de Estadísticas de Finanzas Públicas*.¹⁹ A fin de facilitar la comprensión del lector, en el cuadro 7 que figura a continuación se transcribe el cuestionario del FMI.

Cuadro 7
FMI: CUESTIONARIO PARA EL ANUARIO DE ESTADÍSTICAS DE FINANZAS PÚBLICAS

[Nombre del país] [código]

[Anotar unidad monetaria / mes y día de término del año]

GASTOS POR FUNCIÓN DEL GOBIERNO		Gobierno General [Anotar año al que corresponde la información]								
		Gobierno Central					Gobiernos Estatales (6)	Gobiernos Locales (7)	Consolidación (8)	Gobierno General (9)
		Presupuestario (1)	Extrapresupuestario (2)	Fondos de seguridad social (3)	Columna de Consolidación (4)	Gobierno Central a/ (5)				
Prácticas contables:										
7	GASTO TOTAL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
701	Servicios públicos generales					0.0				0.0
7017	Transacciones de la deuda pública					0.0				0.0
7018	Transf. de carácter general entre difer. niveles de gobierno c/					0.0				0.0
702	Defensa					0.0				0.0
703	Orden público y seguridad					0.0				0.0
704	Asuntos económicos					0.0				0.0
7042	Agricultura, silvicultura, pesca y casa					0.0				0.0
7043	Combustibles y energía					0.0				0.0
7044	Minería, manufacturas y construcción					0.0				0.0
7045	Transporte					0.0				0.0
7046	Comunicaciones					0.0				0.0
705	Protección del medio ambiente					0.0				0.0
706	Vivienda y servicios comunitarios					0.0				0.0
707	Salud					0.0				0.0
7072	Servicios para pacientes externos					0.0				0.0
7073	Servicios hospitalarios					0.0				0.0
7074	Servicios de salud pública					0.0				0.0
708	Actividades recreativas, cultura y religión					0.0				0.0
709	Educación					0.0				0.0
7091	Enseñanza preescolar y enseñanza primaria					0.0				0.0
7092	Enseñanza secundaria					0.0				0.0
7094	Enseñanza terciaria					0.0				0.0
710	Protección social					0.0				0.0

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *GFS Yearbook Questionnaire, Statistical Tables*, documento 2274573v2, Washington, D.C.

a/ Consolidación de fondos presupuestarios, extrapresupuestarios y de seguridad social (columnas 1,2,3)

b/ Consolidación del gobierno central, gobiernos estatales y gobiernos locales (columnas 5,6,7)

c/ Transferencias entre distintos niveles del gobierno que son de carácter general y no asignados a una función determinada.

¹⁹ Recomendación 5.

La ventaja adicional de la información proporcionada por el FMI sobre los gastos de la función defensa del gobierno central²⁰ es que indica claramente la definición y cobertura de estos gastos y la ponderación de esas cifras como proporción del gasto anual total de los diferentes gobiernos. Esto obedece a que, como los datos proporcionados por el Fondo son entregados por las oficinas de presupuesto y los ministerios de hacienda (o economía) de los países, la clasificación por funciones del gasto total del gobierno tiene que coincidir con la información proporcionada para todo el sector fiscal. Además, para que sea posible esa coherencia los gobiernos elaboran sus cuadros básicos en moneda local,²¹ a precios corrientes, de modo que sean aceptados y publicados por el FMI.

No obstante, durante el proceso de formulación de la metodología estandarizada común Argentina-Chile-CEPAL, las partes interesadas acordaron introducir algunos ajustes en las cifras originales del FMI, agregando y descontando algunas categorías identificadas y cuantificadas a fin de llegar al denominado Nivel G1 (básico) de gasto de defensa, comparable respecto de ambos países y aceptado por ellos.

Debido principalmente a esta muy importante característica, la estandarización de los sistemas de medición de los gastos de defensa es más que nada una medida de fomento de la confianza entre un número limitado de países (por lo general dos o tres). Sólo mediante algún esfuerzo esto podría llegar a ser lo que se ha llamado modelo único de cooperación hemisférica.²²

En vista de lo anterior, hay que señalar desde la partida que, según la clasificación de funciones utilizada, la información que proporciona el FMI sobre el gasto de defensa de los ministerios de defensa parece reunir dos requisitos fundamentales. Esto fue claramente reconocido al concebir la metodología estandarizada común para Argentina y Chile, al señalarse que “estos conceptos iniciales de los gastos de defensa excluyen los gastos de seguridad interior. En Argentina, porque directamente y desde un principio, las instituciones dedicadas a tal función de seguridad pertenecen al Ministerio del Interior, como ocurre particularmente con la Gendarmería y la Policía Federal. En cambio, en Chile, para obtener este valor básico son deducidos en su totalidad los gastos de los Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones, porque son realizados por organismos dedicados muy preferentemente a la seguridad interior del país, a pesar que institucionalmente están incorporados a su Ministerio de Defensa Nacional” (CEPAL, 2001, pp. 20 y 21). Además, también era evidente que, dentro de la información proporcionada por el FMI, la función “Orden público y seguridad” de su sistema de estadísticas de las finanzas públicas incluía los gastos por concepto de seguridad interior, que corresponden a la subcategoría “Servicios de policía”.²³

En lo que toca al segundo requisito, desde un punto de vista conceptual y práctico la información que proporciona el FMI sobre los gastos del gobierno correspondiente a la función “Defensa” no incluye las pensiones que percibe el personal militar pasivo. En efecto, en el sistema de estadísticas de las finanzas públicas del FMI estas prestaciones se registran exclusivamente bajo la partida “Edad avanzada” de la función “Protección social”.²⁴ En otras palabras, no hay mayores subdivisiones de los gastos incurridos por este concepto.

Otros aspectos metodológicos del estudio Argentina-Chile también son válidos para desarrollar un enfoque más genérico para comparar los gastos militares a nivel regional, medidos de acuerdo con el Nivel G1 (básico). Por ejemplo, habría que descontar los gastos de las unidades especializadas de las fuerzas armadas que desempeñan principalmente funciones no relacionadas con la defensa. En realidad, se trata más que nada de funciones de seguridad pública o de seguridad civil que contribuyen a mejorar las condiciones necesarias para el desarrollo económico y social de los países.

²⁰ Reiterando lo expresado en el capítulo II, sería aconsejable que en el futuro cercano el FMI estableciera subcategorías de esa función.

²¹ Incluyendo los gastos en moneda extranjera, que se convierten a moneda local al tipo de cambio nominal del caso.

²² Al respecto, véase Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (2004b), pp. 23-28.

²³ No obstante, es posible que en otros países de América Latina resulte más difícil esta diferenciación analítica. Volveremos a examinar el tema en el capítulo relacionado con seguridad interior.

²⁴ En relación con las categorías “Servicios de policía” y “Edad avanzada”, véase FMI (2001), pp. 90-122.

De acuerdo con este criterio general, en el caso de Argentina y Chile se aceptaron las siguientes exclusiones: a) en Argentina, la Policía Aeronáutica Militar y la Prefectura Naval; b) en Chile, la Dirección de Aeronáutica Civil, la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante y los Organismos Especializados de las Fuerzas Armadas de Chile y los Organismos de Apoyo del Ejército.²⁵

El “non-paper” Argentina-Chile incluyó las siguientes precisiones:²⁶ “Actividades financiadas por los usuarios: Separar las actividades de administración de servicios financiadas por los usuarios del sector defensa como los servicios de bienestar y salud, evitando el doble registro. Cada país podrá excluir de este rubro los montos que se financien con contribuciones directas de los usuarios, excluyendo los correspondientes a deducciones salariales”. Teniendo presente que en el campo de los servicios de salud y bienestar social el gasto en estas “actividades financiadas por los usuarios” se financia mediante los ingresos propios de dichos servicios (que por lo general no se originan en el personal militar en servicio activo) o mediante gastos del gobierno ya registrados en otras partidas (que no deberían registrarse dos veces), se permitió realizar algunas deducciones de las cifras del FMI a fin de aproximarlas a aquellas del Nivel G1 (básico). En el caso de Argentina, estos descuentos correspondieron a los pagos al Instituto de Obra Social del Ejército, y en el de Chile, al financiamiento de los programas de salud y bienestar de las fuerzas armadas.

Finalmente, para avanzar de la función “Defensa” del FMI al Nivel G1 (básico) de la metodología propuesta por la CEPAL, hubo que agregar a la metodología estandarizada común para Argentina y Chile algunas partidas identificadas como gasto de defensa. Así, “en Argentina, todos los gastos de su Ministerio de Defensa en el programa “formación y capacitación” y en el programa “asistencia sanitaria” estaban incluidos originalmente en la funciones educación y salud, respectivamente, a diferencia del procedimiento seguido en Chile”. Por ese motivo, “los montos calculados que corresponden a “Formación y Capacitación” y “Salud” del personal militar” se agregaron a las cifras originales para Argentina proporcionadas por el FMI. “Ellos comprenden las actividades de instrucción o capacitación y de atención médica (incluyendo al grupo familiar) requeridas para el adecuado desempeño de las funciones militares” (CEPAL, 2001, pp. 21 y 22).

En el caso de Chile, el cambio más importante fue el siguiente: “Dadas las características muy especiales de estas Leyes Reservadas 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 financiadas por el rendimiento periódico de estas Leyes. No obstante, se conocen oficialmente los fondos generados por las Leyes Reservadas: ... y ... a distribuir por partes iguales entre las tres ramas de las Fuerzas Armadas. Estos datos son publicados anualmente en los balances contables de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO-CHILE). Por tal razón, en este informe se acepta que todo el equivalente en moneda nacional del rendimiento en dólares corrientes de las Leyes Reservadas del Cobre, sea sumado al gasto de defensa inicial (Hacienda – FMI) propuesto para Chile, a fin de determinar el Nivel G1, básico. Es decir, se adopta esta opción metodológica porque es viable con los antecedentes que estuvieron disponibles. No obstante, sería recomendable perfeccionarla en el futuro, particularmente en cuanto a mayores detalles sobre los diferentes gastos ejecutados y su ingreso en la contabilidad gubernamental” (CEPAL, 2001, p. 27).

Por lo que respecta a la Ley Reservada del Cobre, cabe agregar dos observaciones. Primero, se trata de recursos que rebasan los flujos presupuestarios como tales, ya que constituyen un ingreso permanente de las fuerzas armadas y son conservados por las autoridades militares aunque no se gasten ni se comprometan durante el ejercicio en que se devengaron. En segundo lugar, es de esperar

²⁵ Véase CEPAL (2001), pp. 22-24 y 60-61. Al respecto, Chile propuso un listado comparativamente más amplio de instituciones específicas a excluir. También constituyen un caso especial los Organismos de Industria Militar de este país, los que no se examinarán en este informe.

²⁶ Véase el anexo 1.

que otros países de la región no adopten este tipo de prácticas presupuestarias, que obviamente carecen de transparencia.

En síntesis, desde el punto de vista metodológico, apartándose de las cifras del FMI y realizando los ajustes propuestos en los párrafos anteriores, se puede establecer y cuantificar el gasto de defensa a Nivel G1 (básico). Por lo tanto, el concepto de gasto de defensa G1 (básico) podría convertirse en una metodología estandarizada ampliamente aceptada y aplicada en la región, que complemente la creada por el FMI.²⁷ Para esos efectos, al iniciar el proceso de medición, los países de la región que participen en proyectos para estandarizar la medición de los gastos de defensa deberían ponerse de acuerdo respecto de las características y el contenido de los enfoques metodológicos que han de aplicarse, en función de la “Función defensa” del FMI y del Nivel G1 (básico) generado a partir de los estudios de la CEPAL.

B. El gasto de defensa correspondiente al Nivel G2 (ampliado) (que incluye el gasto neto por concepto de pensiones) de la metodología estandarizada de la CEPAL

Como ya se señaló, el Nivel G1 (básico) no incluye los gastos militares por concepto de pensiones, que se tratan en la presente sección. El nuevo Nivel G2 (ampliado) deriva directamente del Nivel G1 (básico), más los gastos netos por concepto de pensiones, que en el “non-paper” figuran como gastos en personal militar en servicio activo y pasivo (Argentina) o en seguridad social (Chile).²⁸

En general, y también en Argentina y Chile, las contribuciones al fondo de pensiones que hace el Estado como empleador y los descuentos de la nómina del personal militar, que se entregan a las instituciones militares de servicio social, se incluyen en los gastos de personal correspondientes al Nivel G1 (básico). Además, como el presupuesto nacional no contempla una partida para las instituciones que se financian de esta manera, en las distintas definiciones del gasto de defensa no se producirán duplicaciones, puesto que los gastos de estas instituciones no se incluyen en el Nivel G1 (básico).

En Argentina, estos gastos por concepto de pensiones corresponden al Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF), dependiente del Ministerio de Defensa, y en Chile, a la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA), que depende del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Los gastos “netos” por concepto de pensiones que deben agregarse al Nivel G1 (básico) se calcularon a partir de informaciones proporcionadas por estas instituciones. En otros países de la región, sin embargo, esta clase de datos no siempre son confiables o fácilmente obtenibles.

Sin duda, hay que informar y estimar con especial cuidado los gastos de defensa del Nivel G2 (ampliado), ya que en el resto de este trabajo dicho Nivel incluirá los gastos “netos” por concepto de pensiones de las fuerzas armadas, de acuerdo con el procedimiento utilizado por varias organizaciones internacionales. Como ya se señaló, en otros sistemas los gastos correspondientes a las pensiones militares se incluyen en la función servicios sociales (“protección social”) del gasto fiscal total. En el presente informe, ambos cálculos aparecen en forma separada, es decir, como gastos de defensa excluidas las prestaciones netas por concepto de pensiones (Nivel G1) e incluidas estas prestaciones (Nivel G2). Esto permite establecer comparaciones internacionales claras y transparentes entre distintos países.

Por lo tanto, a nivel regional y respecto de países determinados, conviene calcular anualmente el gasto de defensa a Nivel G2 (ampliado) -cuando los distintos países informan oportunamente sobre

²⁷ Recomendación 6.

²⁸ Véase el anexo 1.

los gastos netos por concepto de pensiones de las fuerzas armadas- sumándolos a los del Nivel G1 (básico) antes calculado.²⁹ Naturalmente, la información pública relativa al Nivel G2 debería definir claramente tanto la partida “gastos netos por concepto de pensiones”, que se agrega al Nivel G1 (básico), como las fuentes de información utilizadas.

Hasta el momento, hemos señalado que una metodología ampliada y más general para comparar los gastos militares debería incluir tres criterios diferentes pero relacionados entre sí: a) el sistema del FMI, o información inicial sobre la función “Defensa” como rubro de gastos del gobierno central; b) a partir del criterio anterior y con la incorporación de la metodología propuesta por la CEPAL, un Nivel G1 (básico) de gastos de defensa; y c) un Nivel G2 (ampliado) de gastos de defensa que abarque los gastos netos por concepto de pensiones de las fuerzas armadas. De acuerdo con los tres criterios, cada país debería proporcionar la información original en moneda local y a precios corrientes. Además, en lo posible convendría incluir subcategorías, en la medida en que lo sugerido al respecto se vaya haciendo efectivo gradualmente.

C. Temas complementarios

En la metodología común Argentina-Chile-CEPAL, “El Nivel G3, Total, de los Gastos de Defensa se propone como una medición estandarizada de esos gastos de ambos países, y se calcula agregando ciertos rubros específicos al Nivel G2, ampliado, es decir, incluyendo los Gastos Previsionales Netos de las Fuerzas Armadas. En principio, lo que debería sumarse al Nivel G2, Ampliado, corresponde a lo que los gobiernos de Argentina y Chile denominaron en su oportunidad ‘Industria de Defensa e Investigación y Desarrollo’; ‘Otras Actividades Productivas’; ‘Actividades de Defensa de otros Organismos Públicos’; y ‘Ayuda Militar’.³⁰ Cabe reconocer que la Secretaría de la CEPAL no logró recopilar un conjunto de antecedentes suficientemente extenso y comparativo entre los dos países, que permitiera una estimación completa de todos los Gastos de Defensa que era necesario adicionar al Nivel G2 para dimensionar adecuadamente este nuevo Nivel G3. Por lo tanto, se estimó el Nivel G3, Total, sumando al Nivel G2, Ampliado, algunos datos parciales disponibles” (CEPAL, 2001, p. 43).

Además, gran parte de las ventas de las industrias estatales autónomas son financiadas por el propio ejército, armada o fuerza aérea, y estos gastos son contabilizados por los ministerios de defensa. Otra posibilidad es que el financiamiento provenga de transferencias fiscales, de manera que incluir estas ventas aumenta la posibilidad de duplicación en el cálculo de los gastos de defensa.

Teniendo presente lo señalado en los dos párrafos anteriores, de acuerdo con la metodología estandarizada común al parecer no siempre es necesario tratar de calcular el Nivel G3 (total) de los gastos de defensa. Solo en el caso de algunos países convendría disponer de información complementaria para esos efectos, especialmente en el rubro “Industria de defensa e investigación y desarrollo”.³¹

Como el informe de la CEPAL sobre una metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa, de 2001, ofrece información sobre los gastos de defensa en Argentina y Chile, lo lógico habría sido continuar el estudio proporcionando cifras a precios constantes, calculados a partir de cifras nominales de esos países en moneda local y en dólares de los Estados Unidos. Sin embargo, el período de análisis, que abarcó solamente tres años (1996-1998), planteó el difícil y polémico problema de elegir deflatores de precios adecuados para las cifras correspondientes a Argentina y Chile y para algunos datos básicos en el caso de los Estados Unidos. Además, la política

²⁹ Recomendación 7.

³⁰ Véase el anexo 1.

³¹ Recomendación 8.

cambiaría aplicada por ambos países durante este trienio fue totalmente distinta, puesto que en uno de ellos rigió un tipo de cambio fijo mientras que en el otro se aplicó un sistema flexible.

Por lo tanto, no pareció aconsejable tratar de llegar a estimaciones aproximadas del valor real del dólar en ambos países, lo que habría sido necesario para estimar y comparar cifras de gastos de defensa expresadas en dólares constantes. En consecuencia, para evitar alteraciones imprevisibles de las bases estandarizadas de los datos cuantitativos correspondientes a Argentina y Chile, lo más seguro fue utilizar series para los gastos de defensa y valores globales de las cuentas nacionales expresados en dólares corrientes.

En otras palabras, a juzgar por la experiencia en el caso de Argentina y Chile, que abarcó un período relativamente breve, parece que para medir los gastos de defensa de acuerdo con una metodología estandarizada común, en algunos casos sería preferible utilizar la moneda local de los países y dólares de los Estados Unidos en valores corrientes, a fin de evitar las anomalías que pueden producirse cuando la medición involucra utilizar monedas locales diferentes y dólares a precios constantes de un año indeterminado.³²

No obstante, para medir de manera estandarizada los gastos de defensa y realizar comparaciones entre países que abarquen períodos más prolongados, por ejemplo, de unos 10 años, tal vez convendría calcular los datos cuantitativos de los distintos países y agrupaciones en dólares constantes. Cabe destacar que las cifras que proporciona el SIPRI se expresan en moneda local a precios corrientes y en dólares de los Estados Unidos de valor constante a precios y tipos de cambio del 2000 para períodos de hasta 10 años. Las cifras del IIEE se expresan en moneda local a precios corrientes y en dólares de los Estados Unidos de valor corriente correspondientes a un período mucho más breve, de tres años. Además, el IIEE proporciona estimaciones tanto del presupuesto de defensa como de los gastos reales de defensa. El Departamento de Estado de los Estados Unidos (Dirección de Verificación y Cumplimiento) aclara que todos los valores que figuran en sus informes se expresan en dólares a precios constantes de 1999. En el caso del FMI y del Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, las cifras básicas sobre los gastos de defensa se calculan en moneda local, incluyendo valores convertidos de moneda extranjera, y a precios corrientes.

Los distintos criterios adoptados por fuentes intergubernamentales y no gubernamentales para el cálculo de los gastos militares indican la conveniencia de ser más flexibles al optar entre utilizar moneda local o extranjera, a precios corrientes o constantes, para medir el gasto de defensa y sus componentes.³³ A manera de corolario, para la medición estandarizada de los gastos de defensa es preciso evaluar cuidadosamente el tipo de cambio que ha de utilizarse, especialmente cuando se utiliza para realizar comparaciones entre distintos países.

Los datos cuantitativos calculados y publicados de acuerdo con metodologías estandarizadas de medición de los gastos de defensa pueden prestar mayor utilidad si se complementan con indicadores seleccionados que permitan un conocimiento más analítico y comparativo de la información.³⁴

Uno de estos indicadores podría ser la relación entre el gasto de defensa y el producto interno bruto (PIB) en diversos países y grupos de países (por lo general regiones o subregiones). Esta relación tiende a ser más significativa cuando tanto el PIB como el gasto de defensa y sus componentes se calculan a partir de cifras expresadas en valores corrientes, en moneda local o dólares de los Estados Unidos. Este criterio metodológico se manifiesta en grados y formas diferentes en las publicaciones del FMI, las Naciones Unidas, el IIEE y el SIPRI, pero este último lo utiliza con mayor frecuencia. En el caso del informe de la CEPAL sobre Argentina y Chile, de 2001, la relación gasto de defensa-PIB fue de gran utilidad.

³² Recomendación 9.

³³ Recomendación 10.

³⁴ Recomendación 11.

Otro indicador, que rara vez se utiliza, es aquel que vincula el gasto anual de defensa con la población total de los distintos países. Sin embargo, por distintos motivos, este coeficiente del gasto de defensa per cápita no proporciona suficiente información como mecanismo para pruebas comparativas y al parecer no es generalmente aceptado por los países de la región. Con todo, los datos relacionados con la población y otros componentes demográficos seleccionados de los países son elementos de información general muy importantes para preparar informes de investigación sobre los gastos de defensa.

En tercer lugar, se ha dado prioridad a un indicador de apreciable importancia: el número de militares en servicio activo, en lo posible clasificado por rama de las fuerzas armadas, en especial si ya se han proporcionado clasificaciones subfuncionales del gasto de defensa. Además, la información relativa al contingente militar debería indicar si comprende y de qué manera soldados o conscriptos voluntarios, y en qué número, de acuerdo con el sistema de reclutamiento de cada país. Los países de la región deberían suministrar periódicamente una serie de datos comparables al respecto. Además, la información debería ser compatible con la que publica anualmente el IIEE en *The Military Balance*.

La partida “Número de militares en servicio activo” sirve para explicar parcial y provisionalmente la magnitud relativa de los gastos de defensa en diferentes países, pero al mismo tiempo ofrece una primera explicación “material” sobre el monto relativo de los gastos de defensa de los diversos países. Además, para comparar los gastos militares entre distintos países de la región convendría establecer una relación entre el gasto de defensa y el contingente militar, expresada principalmente en dólares corrientes.

Desde otro punto de vista, y en cuarto lugar, cabe señalar un interesante concepto utilizado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, Dirección de Verificación y Cumplimiento, de acuerdo con el cual “la relación entre las fuerzas armadas y la población de un país es un valioso indicador de la carga que sobrellevan las fuerzas armadas nacionales y de las actividades que llevan a cabo. Al comparar las tendencias de las fuerzas armadas, la población y la consiguiente “relación de fuerzas” se observan diferencias importantes entre los países desarrollados y los países en desarrollo, y también entre regiones”.³⁵ El Departamento de Estado agrega que “la reducción del contingente armado, unida al crecimiento de la población, provocaron una caída sostenida de la relación mundial de fuerzas a lo largo de la década. En 1989, la relación era de 5,5 soldados por cada 1.000 habitantes. En 1995, se redujo a 4,0 y en 1999 alcanzó su valor más bajo en diez años, con 3,6. La relación disminuyó un promedio de 4,2% entre 1989 y 1999, y un promedio de 2,6% entre 1995 y 1999”.(*)

Finalmente, es importante reunir datos anuales de los distintos países de la región sobre el número de personas que perciben pensiones de las fuerzas armadas, de preferencia desagregados en “jubilados” y “otros beneficiarios”. Estos datos pueden utilizarse provisionalmente para estimar la relación entre el gasto previsional neto y el número de personas que perciben pensiones militares, expresada en dólares corrientes. De esta manera se podrían comparar algunas de las características financieras del sistema de pensiones de las fuerzas armadas en los distintos países de la región.

³⁵ Véase Departamento de Estado de los Estados Unidos (2002), p. 8. Este informe ofrece datos sobre la “relación de fuerzas” entre distintas regiones, incluyendo América Latina (pero no entre los diferentes países).

(*) N. del T.: traducción no oficial.

IV. Seguridad interior y gastos de defensa

A. Aspectos conceptuales

Es posible que los gastos de defensa notificados por los países de la región incluyan rubros importantes correspondientes a seguridad interior. Estos gastos se relacionan con actividades de carácter excepcional que algunos países –como ser los de la Comunidad Andina- comúnmente catalogan como seguridad interior y que se refieren a problemas tales como tráfico de estupefacientes, actividades de guerrillas y otros movimientos subversivos, y terrorismo. En estos casos, para asegurar que la metodología común utilizada acepte estos gastos como tales y, en consecuencia, que se descuenten del gasto total en defensa, el sistema de información debe incluir formas de contabilizarlos. Ello podría lograrse clasificándolos en alguna subfunción que incluya al menos los gastos en seguridad interior pertinentes, o bien mediante una subfunción institucional que señale cuáles son las fuerzas militares que cumplen estas funciones.

Sin embargo, los sistemas que se utilizan a nivel mundial para declarar los gastos “militares” o de “defensa”, incluidos los sistemas de información estandarizados, solo comprenden los gastos en seguridad externa destinados a proteger al país de las amenazas externas. Pero al examinar la metodología que utilizan estos sistemas para compilar información se comprueba que no pone de manifiesto que la información proporcionada excluya los gastos en seguridad interior que algunos ministerios de defensa e instituciones militares destinan a actividades tales como la lucha contra el tráfico de estupefacientes y contra los movimientos subversivos o el terrorismo. En consecuencia, es preciso crear mecanismos que permitan establecer cuáles son los gastos en seguridad interior dentro del total de los gastos en defensa declarados.

No todos los gastos en seguridad interior comprendidos en el total del gasto de defensa pueden identificarse fácilmente. Por esta razón, para desagregarlos hay que regirse por dos principios: la facilidad de su determinación (accesibilidad) y la magnitud del gasto. El principio de accesibilidad significa que si hay alguna actividad que corresponde claramente a seguridad interior, hay que tener

en cuenta el desembolso pertinente y excluirlo. El criterio relativo a la magnitud del gasto se aplica a aquellas actividades que debido al monto o proporción relativos del desembolso que involucran deben necesariamente identificarse.

Como ya se observó, el caso de Argentina y Chile es un claro ejemplo de esta división entre gastos en defensa y desembolsos que pueden catalogarse fácilmente como gastos por concepto de seguridad interior. Desde un comienzo, el proyecto para elaborar una metodología estandarizada común para medir los gastos de defensa en ambos países incluía definiciones que señalaban el alcance y cobertura de la medición de la función de defensa y de los gastos de defensa. Las definiciones indicaban claramente que los países estaban fundamentalmente de acuerdo en lo que era la “defensa nacional”, que se definía como la protección de las fronteras geográficas de cada país contra las amenazas externas. De acuerdo con este criterio, había que excluir totalmente el gasto por concepto de seguridad interior.

Por lo general, en la región los gastos en defensa son realizados por los ministerios de defensa y las categorías presupuestarias pertinentes, que distinguen entre lo “funcional” y lo “institucional”, a menudo convergen. Sin embargo, es posible que estos ministerios u otras instituciones encargadas de la defensa también incluyan dependencias, departamentos o instituciones cuyas funciones no sean exclusivamente de defensa sino que abarquen otras, como ser la de ocuparse de la seguridad interior. A la inversa, no siempre sucede que esta última función dependa en forma exclusiva del ministerio del interior u otra institución, además del ministerio de defensa.

En vista de lo anterior, para calcular el gasto de defensa descontados los desembolsos por concepto de seguridad interior habría que establecer primeramente cuáles son las dependencias o instituciones que cumplen claramente funciones de esta naturaleza y que se incluyen en el gasto de defensa declarado con arreglo a los procesos de estandarización. Este sistema puede resultar conveniente cuando se trata de estructuras institucionales oficiales, cuyos gastos son fácilmente identificables.

En segundo lugar, puede ser que las propias fuerzas armadas de la región cumplan otras funciones de seguridad interior –en gran medida relacionadas con otras funciones– que en los distintos sistemas nacionales e internacionales de presentación de información continúan siendo parte de los gastos de defensa. Pese a lo difícil que resulta determinar con precisión cuáles son estos gastos, ellos forman parte de los gastos pertinentes y hay que identificarlos y medirlos.

B. Algunas sugerencias

Al parecer, los únicos datos estandarizados disponibles acerca de los gastos en seguridad interior que permiten una comparación entre países son las estadísticas sobre “seguridad y orden público” que publica el *Anuario de Estadísticas de Finanzas Públicas* del FMI (Hagelin, Björn y Sköns, 2003, p. 294). Como ya se indicó, la clasificación funcional del gasto del FMI incluye una clasificación de las funciones u objetivos socioeconómicos perseguidos de distintas maneras por diversas dependencias de gobierno. Como se indica en el cuadro 1 *supra*, se distingue entre funciones de “Defensa” (702) y de “Orden público y seguridad” (703).

De acuerdo con la Clasificación de las funciones de las administraciones públicas (CFAP) del FMI, el rubro “Orden público y seguridad” incluye los servicios de policía, los servicios de protección contra incendios, los tribunales de justicia, las prisiones y las actividades de investigación y desarrollo relacionadas con el orden público y la seguridad. La subfunción servicios de policía comprende la administración de los asuntos y servicios de policía que, por su parte, incluyen “el registro de extranjeros, la emisión de documentos de trabajo y de pasaportes a los inmigrantes, el registro de detenciones y la compilación de estadísticas relativas a la labor policial, la reglamentación y el control del tránsito por carretera, la prevención del contrabando y el control de la pesca costera y de alta mar; la gestión de las fuerzas policiales regulares y auxiliares de policía, de la guardia portuaria, de fronteras y guardacostas y de otras fuerzas de policía especiales que mantienen las autoridades

públicas; la gestión de los laboratorios de la policía; la gestión o apoyo a programas de adiestramiento policial”. También incluye la policía del tránsito, no así las academias de policía que imparten conocimientos generales además de adiestramiento policial, que se clasifican bajo el rubro “Educación” (FMI, 2001, pp. 94 y 95).

Por lo que toca a la clasificación funcional del FMI de los gastos y de los desembolsos por concepto de seguridad interior, cabe realizar dos precisiones. La primera de ellas es que, al igual que lo que sucede con los gastos que se clasifican en el rubro “Defensa”, en el caso de la función “Orden público y seguridad” el FMI solo publica cifras globales, pese a que la clasificación funcional detallada de los gastos incluye una subcategoría. La segunda observación es que la definición de la función “Orden público y seguridad” no incluye expresamente los gastos del gobierno por concepto de seguridad interior (aparte de las funciones ordinarias que corresponden a orden público y seguridad), como ser los que se destinan al contingente policial antinarcóticos o de lucha contra la insurgencia. Supuestamente estos gastos se clasifican como “otras fuerzas policiales especiales”, pero convendría aclarar el punto.

En consecuencia, en la definición de “Orden público y seguridad” del FMI, convendría incluir una subfunción correspondiente a gastos en seguridad interior, que abarcara aspectos tales como las actividades de lucha contra los narcóticos y la insurgencia que llevan a cabo instituciones militares, y clasificarlos por institución. En otras palabras, habría que distinguir estas actividades de aquellas que realizan las organizaciones encargadas de la seguridad interior. De ser posible, habría que identificar estas actividades y desagregarlas por ministerios nacionales de hacienda y de defensa, en coordinación con el FMI, lo que permitiría evaluar con mayor exactitud los gastos de defensa.³⁶

Además, los propios países tendrían que declarar en qué medida los gastos del ministerio de defensa se destinan a fines de seguridad interior, más allá de los que antes se habían clasificado en el rubro “Orden público y seguridad” del FMI. De esta manera, se parte de la base de que los países que participan en proyectos que tienen por objeto introducir y desarrollar un sistema estandarizado para medir los gastos de defensa deberían ponerse de acuerdo en aplicar una metodología común para identificar y cuantificar los gastos en que incurren los ministerios de defensa bajo el rubro de seguridad interna.³⁷

Al respecto, hay que precisar que la sugerencia de agregar una subcategoría a la definición “Orden público y seguridad” se refiere al alcance genérico del sistema de clasificación del FMI, mientras que la segunda sugerencia se refiere a grupos de países (a menudo dos o tres) que están dispuestos a participar en la experiencia concreta de desarrollar una metodología estandarizada común para medir sus gastos de defensa y que al mismo tiempo están en condiciones de hacerlo.

³⁶ Recomendación 12.

³⁷ Recomendación 13.

V. Las transferencias de armas: un rubro independiente de los gastos de defensa pero complementario

Aunque el mandato del presente informe sobre la transparencia de los gastos de defensa no incluye el tema de la transferencia de armas, hay manifiestas vinculaciones conceptuales y prácticas entre ambos. Pese a ello, no parece apropiado que el informe se refiera exhaustivamente a él, por lo que solamente se proporcionarán algunos antecedentes al respecto.

A. El Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas

Ante todo, resulta de interés transcribir los siguientes párrafos acerca de esta iniciativa de las Naciones Unidas,³⁸ de la que se encarga principalmente el Departamento de Asuntos de Desarme:

“La transparencia en las transferencias internacionales de armas

“Breve reseña histórica:

“Durante gran parte de la Guerra Fría, el fomento de la transparencia en la transferencia de armas convencionales como medida para promover la confianza fue relegado a segundo plano por el interés en el tema del desarme, centrado en reducir y limitar el comercio de armas convencionales a nivel mundial y regional a fin de detener la Guerra Fría. Con el tiempo, la transparencia como medida de fomento de la confianza se convirtió en una importante derivación de los esfuerzos mayormente infructuosos por limitar el comercio de armas convencionales.

³⁸ Preparado especialmente para el presente informe por el Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas.

“La limitación de las transferencias de armas convencionales y su transparencia fue planteada por primera vez a mediados de los años sesenta como tema del programa de la Asamblea General. Sin embargo, la falta de acuerdo sobre la forma de perseguir este objetivo, así como las diferencias fundamentales respecto de las prioridades en el ámbito del desarme impidieron avanzar en el tema hasta 1978, cuando la Asamblea General celebró su primer Período Extraordinario de Sesiones sobre el desarme.

“Entre otras cosas, el Período Extraordinario de Sesiones hizo un llamamiento a realizar negociaciones para limitar las transferencias internacionales de armas convencionales. Las diferentes ideas propiciadas para avanzar en esta materia incluyeron una propuesta de algunos Estados Miembros de que se creara un registro internacional de ventas y transferencias de armas bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

“El primer Período Extraordinario de Sesiones sobre el desarme dio fuerte impulso al debate sobre las cuestiones relacionadas con las armas, incluida la cuestión de la transparencia de las transferencias de armas. Otro acontecimiento importante fue la aprobación de la resolución 43/75 I de la Asamblea General en diciembre de 1988, que centró la atención específicamente en la transparencia de las transferencias de armas.

“Como consecuencia de lo anterior, en 1990-1991 la transparencia en el campo de las armas convencionales se convirtió en tema de estudio de expertos gubernamentales. Estos propiciaron con energía que se creara un registro de las Naciones Unidas para promover la transferencia en materia de armas, tarea que la Asamblea General resolvió acometer mediante su resolución 46/36 L. Asimismo, la Asamblea General aprobó otra resolución, la 46/36 H, que refuerza la idea de la transparencia y pone de relieve los problemas que plantea el tráfico ilícito de armas.

“La creciente importancia de la transparencia en el tema de las armas convencionales quedó de manifiesto en la labor de la Comisión de Desarme. En 1996, la Comisión preparó un conjunto de orientaciones sobre las transferencias internacionales de armas, que centran la atención no solo en detener el tráfico ilícito sino también en el fortalecimiento de la transparencia de las transferencias legales de armas en todos los planos.

“Creado en 1992, el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas opera principalmente como un mecanismo de transparencia para la exportación e importación de siete categorías de armas convencionales, a saber, carros de combate; vehículos blindados de combate; sistemas de artillería de gran calibre; aviones de combate; helicópteros de combate; naves de guerra (incluso submarinos); y misiles y lanzamisiles.³⁹

“En segundo lugar, el Registro insta a los Estados Miembros a proporcionar información sobre las existencias militares adquiridas mediante producción nacional, a manera de información adicional.

“Desde su creación, el funcionamiento del Registro y su ulterior desarrollo han sido objeto de revisiones periódicas por expertos gubernamentales designados por el Secretario General. La última revisión fue realizada en 2003 y se prevé que la próxima tendrá lugar en 2006”.(*)

De acuerdo con informaciones proporcionadas por el Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, la participación general de los países de América Latina y el Caribe en el Registro ha aumentado desde el año calendario 1998, en que participó un 42% de los Estados Miembros de la Organización. A partir de entonces, todos los años la participación en el Registro ha sido superior a 70%, y en el año calendario 2001 alcanzó un máximo cercano al 80%. En América

³⁹ Para mayores detalles, véase el anexo 5.

(*) N. del T.: traducción no oficial.

Latina y el Caribe, la participación ha sido diferente según la subregión de que se trate, al igual que en la mayoría de las demás regiones del mundo. Lo más probable es que acontecimientos importantes acaecidos en la región relacionados con la transparencia de armas contribuya a aumentar la participación general en el Registro.

Finalmente, el Secretario General de las Naciones Unidas formuló las siguientes observaciones respecto de la función del Registro (Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, 2004, p. 23):

“En momentos en que los avances en el campo del desarme multilateral han sido generalmente lentos y difíciles, es alentador observar que el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas ha logrado un importante avance como mecanismo voluntario de transparencia en materia de armas.

“El Registro desempeña un importante papel en el fomento de la confianza al desalentar una acumulación de armas excesiva y desestabilizadora. La transparencia que ofrece respecto de las transferencias de armas puede contribuir a minimizar el peligro de interpretar erradamente o realizar cálculos equivocados y de esta manera contribuir a una mayor confianza y estabilidad en las relaciones entre Estados. Los datos y la información proporcionados por los Estados pueden ayudar a profundizar y fortalecer el diálogo bilateral y regional sobre cuestiones relacionadas con la seguridad”.(*)

B. Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales

En junio de 1999, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales, que constituyó un hito en la materia. La Convención establece un mecanismo vinculante para fortalecer la estabilidad regional mediante la adopción de medidas de fomento de la confianza y de la transparencia. Dispone que los Estados partes deberán informar anualmente a la Secretaría General de la OEA, en su calidad de depositaria, acerca de sus importaciones y exportaciones de las armas convencionales contempladas en la Convención, que son idénticas a las que incluye el Registro de las Naciones Unidas. Los Estados partes deberán notificar a la depositaria sus adquisiciones de armas convencionales, ya sea importadas o de fabricación nacional, dentro de 90 días de su incorporación en los inventarios de las fuerzas armadas. Los Estados partes que no hayan adquirido armas deberán presentar un informe que así lo indique a más tardar el 15 de junio de cada año. La Convención entró en vigor en noviembre de 2002 y el 1° de agosto de 2003 la habían ratificado ocho Estados Miembros de la OEA. Además, en el campo de las armas pequeñas y livianas, los Estados Miembros de la OEA suscribieron la Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, que entró en vigor en 1998 y que en agosto de 2003 había sido ratificada por 20 Estados Miembros.

Las categorías de armas abarcadas por la Convención de la OEA se basan en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas. Como lo establece el preámbulo, la Convención es un reflejo del compromiso de los Estados miembros de “contribuir más plenamente a la apertura y transparencia, mediante el intercambio de información sobre los sistemas de armas comprendidos en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas” y reitera “la importancia de notificar anualmente al Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas la información acerca de

(*) N. del T.: traducción no oficial.

las importaciones y exportaciones, existencias de las fuerzas armadas y adquisiciones mediante la producción nacional de sistemas importantes de armas”.

C. Otras instituciones internacionales y nacionales que se encargan de fiscalizar las transferencias de armas

La totalidad del capítulo 12 (pp. 447-556) de la parte II del *SIPRI Yearbook 2004* se refiere al tema de las transferencias internacionales de armas. El capítulo incluye cuatro apéndices: “The volume of transfers of major conventional weapons: by recipients and suppliers, 1999-2003” (Volumen de transferencias de las principales armas convencionales: receptores y proveedores, 1999-2003); “Register of the trade in and licensed production of major conventional weapons, 2003” (Registro de compras y producción de las principales armas convencionales, 2003); “Sources and methods for arms transfers data” (Fuentes y metodologías en las estadísticas de transferencias de armas); y “Suppliers of ballistic missile technology” (Proveedores de tecnología de misiles balísticos).

Al respecto, cabe transcribir el siguiente párrafo del *SIPRI Yearbook 2004* (SIPRI, 2004, p. 474):

“Al parecer, se ha invertido la tendencia a la reducción de las transferencias de armas importantes medidas por el valor del indicador de tendencia del SIPRI. Tras caer en forma sostenida entre 1998 y 2000, tanto en 2001 como en 2003 se elevó claramente el volumen de entregas de este tipo de armas. Los principales proveedores continúan siendo Rusia y los Estados Unidos. Los principales receptores fueron China y la India (en el caso de Rusia) y Taiwán, Egipto, el Reino Unido, Grecia, Turquía y Japón (en el caso de los Estados Unidos). El incremento permanente de las transferencias de armas por los Estados Unidos influirá en la evolución global; sin embargo, como lo revelan factores de orden interno, lo más probable es que el alto nivel de transferencias de armas por Rusia no se mantenga por mucho tiempo. Las perspectivas de los demás abastecedores importantes son dudosas, debido a la competencia internacional y a la sostenida incertidumbre respecto de las posibilidades de desarrollo y producción de Europa en el futuro. Como lo demuestra lo sucedido en Canadá y Uzbekistán en 2003, es posible que a corto plazo adquieran importancia proveedores relativamente pequeños”.(*)

En su “Register of the trade in and licensed production of major conventional weapons, 2003”, el SIPRI proporciona información sobre nueve países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, la República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana). A manera de ejemplo, el cuadro 8 resume el caso de Brasil, en el que se identifican los proveedores y los otorgantes de licencias de fabricación de las armas convencionales más importantes.

(*) N. de. T.: traducción no oficial.

Cuadro 8

BRASIL: COMPRAS Y PRODUCCIÓN AUTORIZADA DE ARMAS CONVENCIONALES IMPORTANTES, 2003

Receptor/Proveedor (P) u Otorgante de Licencia (O)	Cantidad Encargada	Nombre del Arma	Descripción del Arma	Año de compra/licencia	Año (s) de Entrega	Cantidad entregada/fabricada	Comentarios
P: Canadá	3	IRIS	Radar AGS	1997	2002-2003	(3)	Piezas de red SIVAM de reconocimiento aéreo; para aeronaves EMB-145RS (R-99B) AGS
Francia	8	AS-532U2/AS-332L2	Helicóptero	2001	2002-2003	(5)	Contrato por 160 millones de dólares; armados en Brasil; entrega 2002-2004
	9	Ocean Master	Radar para aviones MP	(2002)		..	Parte de contrato por 326 millones de dólares para la conversión de 9 aviones P-3AASW/MP a la versión P-5BR; diseño no determinado; entrega desde 2005
	(8)	MM-40 Exocet	Misil antibuques	(1995)	2002	(1)	Para fragata clase Barroso
Italia	(46)	Grifo	Radar de combate para aviones	2000	2003	(1)	Para programa "F-5BR" de conversión de aviones F-5E FGA a la versión F-5EM/FM, por valor de 285 millones de dólares
	7	RAN-20S	Radar de reconoc. aéreo/marítimo	1995	2001-2003	5	Contrato por 112 millones de dólares incl. 13 radares RTN-30X y 6 sistemas Albatros SAM; para 1 fragata clase Barroso y modernización de 6 fragatas clase Niteroi
	13	RTN-30X	Radar para control de incendios	1995	2001-2003	10	Contrato por 112 millones de dólares incl. 7 radares RAN-20S y 6 sistemas Albatros SAM; para 1 fragata clase Barroso y modernización de 6 fragatas clase Niteroi
	(53)	SCP-01 Scipio	Radar aéreo	(2003)		..	Para modernización de 53 aviones AMX A-1FGA
	(96)	Aspide Mk-1	BVRAAM/SAM	1996	2001-2003	(72)	Contrato por 49 millones de dólares; para 6 fragatas modernizadas clase Niteroi
España	12	C-295M	Avión de transporte	2002		..	Programa "CL-X" (parte del programa "Fénix") por 270 millones de dólares; condiciones no definidas
Suecia	5	PS-890 Erieeye	Radar para avión AEW	1997	2002-2003	(5)	Contrato por 143 millones de dólares; parte del programa "SIVAM"; para aviones EMB-145AEW&C (R-99A) AEW
	..	Torpedo-2000	Torpedo AS/ASW	1999		..	Contrato por 60 millones de dólares; para submarinos tipo 209/1400 (Tikun y posiblemente clase Tupi); condiciones no definidas
Estados Unidos	9	P-3A Orion	Avión ASW/MP	2002		..	Antiguo; programa "P-X" de Estados Unidos; convertido a P-2BR en España antes de entrega; 3 más para repuestos solamente
	20	RGM-84 Harpoon	Misil antibuques	(1999)		..	Contrato por 39 millones de dólares; posiblem. versión AGM-84; condic. no definidas
O: Alemania	1	Type-209/1400	Submarino	1995		..	Diseño brasileño para clase Tikuna; 1 más previsto pero cancelado; entrega 2005/2006

Fuente: Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), *SIPRI Yearbook 2004. Armaments, Disarmament and International Security*, Estocolmo, Oxford University Press, 2004, pp. 486 y 487.

En su publicación anual *The Military Balance*,⁴⁰ el IIEE proporciona abundante información sobre las transferencias de armas. En la Parte II, "Defense Economics" (Economía de la defensa), el cuadro 29 (pp.318-320), "Arms orders and deliveries, Caribbean and Latin America, 1999-2003" (Compras y ventas de armas, América Latina y el Caribe, 1999-2003), contiene datos sobre 19 países de América Latina y el Caribe (Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, la República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, Suriname y Uruguay). Para ilustrar algunas características de los datos proporcionados, el cuadro 9 *infra* contiene datos sobre Brasil.

⁴⁰ El número más reciente disponible abarca el período 2003-2004. Véase IIEE (2003).

Cuadro 9

IIIE: PEDIDOS Y ENTREGAS DE ARMAS, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1999-2003

	País Proveedor	Clasificación	Nombre	Cantidad	Fecha de Pedido	Fecha de Entrega	Comentarios
Brasil	"dom"	AAM	MAA-1	40	1976	1998	
	"Col"	FGA	AM-X	54	1980	1989	Entregas pendientes, 2 entregados en 1997
	Fr.	helicóptero	AS-350	77	1985	1988	Fabricación bajo licencia se mantiene a bajo nivel
	Ale.	SSK	Type 209	4	1985	1989	Últimos entregados en 2000
	Ale.	PCC	<i>Grauna</i>	12	1986	1993	Últimos 2 entregados en 1999
	"Dom"	MRL	<i>Astros 2</i>	20	1994	1998	4 pedidos en 1996, 16 en 1998
	Bélg.	MBT	<i>Leopard 1</i>	87	1995	19a97	55 entregados en 1998-99
	"Dom"	FF	<i>Niteroi</i>	6	1995	1999	Prorrogado a 2001
	"Dom"	entrenam.	AL-X	99	1995	2003	
	"Dom"	AEW	EMB-145	8	1997	2001	5 AEW, 3 de teleobservación
	Fr.	transporte	F-406	5	1997	1999	Para entrega 1999-2001
	"Dom"	ATGW	MSS-1.2	40	1997	2001	Entregados
	"Col"	FGA	AM-X	13	1998	2001	Tercera partida
	Kwt.	FGA	A-4	23	1998	1998	Pertenecientes a Fuerza Aérea de Kuwait, incluye 3 TA-4
	Israel	FGA	F-5	48	1998	2000	Prorrogado
	RU	artillería	105mm	18	1999	2001	
	Suecia	HWT	Tp-62	50	1999	2000	Para <i>Tupi</i> SSK
	EU	MPA	P-3A/B	12	1999	2002	Más otros 4 adicionales
	"Col"	helicóptero	AS532	8	2000	2002	De vigilancia o patrulla fronteriza
	Fr.	CV	<i>Sao Paulo (Fr Foch)</i>	1	2000	2001	Entregados en 2001
	It.	transporte	C-130H	10	2001	2001	Usados
	Ch.	FGA	F-5	15	2002		Usados
	Esp.	transporte	C-295	12	2002		

Fuente: Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IIEE), *The Military Balance 2003-2004*, Londres, Oxford University Press, octubre de 2003, p. 318.

Además, la parte I, "Capabilities and Trends" (Capacidades y tendencias), de la publicación mencionada contiene información sobre 28 países de América Latina y el Caribe (los 19 ya indicados, además de Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Costa Rica, Cuba, Haití, Nicaragua, Panamá y Trinidad y Tabago). Estos datos complementan la información relativa al total de las fuerzas armadas, antes examinada.

A manera de ejemplo de los datos proporcionados por el IIIE, el cuadro 10, que figura a continuación, incluye la información disponible sobre la República Dominicana (IIIE, 2003, pp. 187 y 188). Como el cuadro lo indica claramente, se registran por separado los datos relativos al ejército, la armada, la fuerza aérea, el contingente destacado en el exterior y las fuerzas paramilitares. También se proporciona información sobre el personal militar.

Cuadro 10
IIEE: CAPACIDADES Y TENDENCIAS

REPÚBLICA DOMINICANA RD

Total Fuerzas armadas
ACTIVAS 24.500

Ejército 15.000

3 Zonas de Defensa –6 brigadas infantería (con 15 batallones de infantería)- 1 armada, 1 mantenimiento, 1 guardia presidencial, 1 fuerzas especiales, 1 artillería, 1 batallón ingeniería

EQUIPAMIENTO

LT TK 12 M-41A1 (76mm)
RECCE 8 V-150 Commando
APC 20 M-2/M-3 half-track
TOWED ART 105mm: 28 M-101
MOR 81 mm: M-1; 107mm: 4 M-30; 120 mm: 24 ECIA
RCL 105MM: 14 m / 45
ATK GUNS 37 mm : 20M3

Armada 4.000

(incluye unidad seguridad marítima y 1 unidad SEAL)
BASES Santo Domingo (cuartel general), Las Calderas

CONTINGENTE DE PATRULLA Y COSTERO 15**PATRULLA, MARÍTIMA 5**

2 PCO Cohoes con 2 x 76mm "gun", 1 Prestol (US Admirable) con 1 X 76 mm "gun",
1 PCO Sotoyama con 1 x 76 mm "gun", 1 PCO Balsam

PATRULLA, COSTERA/INTERIOR 10

PCC Betelgeuse (US PGM-71), 2 PCI Canopus <, 7 PCI<

APOYO Y VARIOS 4

1 AOT (bahía), 3 AT

Fuerza Aérea 5.500

16 aviones combate, ningún helicóptero armado
Probablemente menos de 60 horas de vuelo
CCT 1 escuadrilla con 6 A-37B
TPT 1 escuadrilla con 1 Beech 60, 1 Beech 200, 1 Cessna 207, 2 C-212-400, 1 PA-31
MPA/SAR 1 escuadrilla con 5 T-34B
HEL 1 escuadrilla Liaison/Casevacs/SAR con 6 UH-1H (más otros 6 a fines 2002), 1 SA-365C, 1 SA-365N (VIP) ; entrenamiento, 1 SE-3130, 1 OH-6A
TRG 3 T-41D, 8 T-35B, 10 EMB-314*
AB 1 batallón SF (AB)
AD 1 batallón con 4 ametralladoras 20 mm

Fuerzas en el exterior

Iraq (Fuerzas de Paz); algunas para desplegar

Paramilitares 15.000**POLICÍA NACIONAL 15.000**

Fuente: Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IIEE), The Military Balance 2003-2004, Londres, Oxford University Press, octubre 2003, pp. 187 y 188.

Como lo indican los cuadros 9 y 10, el IIEE proporciona importante información sobre las transferencias de armas, pero con menos detalle que la que ofrecen las Naciones Unidas y el SIPRI, según lo ya indicado. Las cifras del SIPRI sirven de indicador de las tendencias y posteriormente son revisadas y precisadas; no son estimaciones definitivas correspondientes al año calendario de que se trata. Sin embargo, en el caso de las Naciones Unidas, las transferencias de armas declaradas por los gobiernos corresponden específicamente al año calendario indicado. Las discrepancias que puedan aparecer en las cifras de las Naciones Unidas obedecen principalmente a que puede ser que los países abastecedores y receptores utilicen definiciones diferentes respecto del momento en que ha tenido lugar una transferencia de armas de acuerdo con sus propios criterios legales y técnicos.

En vista de lo anterior y siempre que en el futuro próximo ello sea posible, tal vez convenga que la región establezca algunos contactos y procure conciliar gradualmente los registros sobre transferencias de armas de las Naciones Unidas con los del SIPRI y el IIEE.⁴¹

⁴¹ Recomendación 14.

Por último, también hay que destacar que los Estados Unidos, por conducto del Departamento de Estado (Dirección de Verificación y Cumplimiento) proporciona amplia información sobre las transferencias de armas, aunque las cifras que publica no están tan actualizadas como las que pueden obtenerse de otras fuentes. Además, el Servicio de Investigaciones del Congreso de los Estados Unidos publica anualmente registros sobre las ventas militares al extranjero. Los informes anuales de este Servicio contienen estimaciones de las transferencias de armas a nivel mundial y regional, en especial cuando involucran a los abastecedores y receptores más importantes, así como sobre las transferencias de armas de los países desarrollados a los países en desarrollo. Sus estimaciones abarcan el valor de las entregas realizadas y los acuerdos suscritos para entregas futuras.

VI. Conclusiones y recomendaciones

El estudio y las evaluaciones que figuran en el cuerpo del presente informe dan lugar a 14 recomendaciones específicas. Teniendo presentes las características especiales del estudio y a fin de poder darlas a conocer más fácilmente, el presente capítulo se ha estructurado en forma de resumen.⁴²

1. Como parte de un acuerdo para elaborar una metodología común para informar los gastos de defensa, los países de América Latina y el Caribe interesados deberían estudiar la posibilidad de llevar a cabo un proyecto específico en el que participaran el FMI y una o más dependencias de las Naciones Unidas con el fin de proporcionar información detallada para descomponer las funciones “Defensa” y “Orden público y seguridad” de la matriz del FMI, particularmente mediante la creación de subfunciones.
2. Las Naciones Unidas deberían considerar la posibilidad de llevar a cabo una revisión del sistema estandarizado de presentación de informes sobre los gastos militares, en especial para examinar la necesidad de seguir perfeccionando su sistema de información, así como su funcionamiento y los procedimientos utilizados.
3. Si fuera técnica e institucionalmente factible, el FMI y los organismos pertinentes de las Naciones Unidas deberían considerar la posibilidad de coordinar sus actividades a fin de aumentar la comparabilidad de los datos sobre los gastos militares.
4. Además de aumentar las posibilidades de comparación de los datos sobre gastos de defensa compilados por el SIPRI y el IIEE, convendría disponer de información más detallada sobre categorías específicas de gastos, como ser operación y mantenimiento, adquisiciones, etc. Asimismo, cuando ello no resulte manifiesto, convendría esclarecer si las estimaciones se refieren a partidas presupuestarias o a gastos reales.

⁴² Véase además el anexo 6 para un resumen de la información básica y de los temas que deben tenerse en cuenta en la elaboración de una metodología estandarizada.

5. Para facilitar la elaboración de una metodología común para presentar informes sobre los gastos militares en América Latina y el Caribe, todos los países de la región deberían proporcionar información oportuna y periódicamente, tanto al sistema estandarizado de presentación de informes de las Naciones Unidas como al FMI.
6. Los países de América Latina y el Caribe que deseen desarrollar una metodología estandarizada deberían comenzar por estudiar las características y contenido de los criterios conceptuales que han de aplicarse, tales como la función “Defensa” del FMI y el Nivel G1 de gastos desarrollado a partir del estudio de la CEPAL. Esto podría servir de metodología básica común para la región en su conjunto.
7. El desarrollo de una metodología común para países determinados debería considerarse al Nivel G2 (ampliado), como en el estudio de la CEPAL sobre Argentina y Chile. Para ello, habría que disponer de información sobre los desembolsos netos por concepto de pensiones de las fuerzas armadas, que se agregarían al Nivel G1 (básico).
8. Una metodología estandarizada a Nivel G3 (total) sería de escasa aplicación en la región. Este nivel solo resultaría pertinente en el caso de los países que poseen industrias de defensa y que llevan a cabo investigación y desarrollo en esta materia.
9. De acuerdo con todos los criterios metodológicos, originalmente los datos sobre los gastos de defensa de cada país deberían proporcionarse en moneda local y a precios corrientes. En algunos casos, también deberían suministrarse en dólares de los Estados Unidos a precios corrientes.
10. Cuando se trata de suministrar datos sobre los gastos de defensa, principalmente para períodos más prolongados, convendría ser flexibles al decidir entre utilizar moneda local o extranjera, a precios corrientes o constantes. Debería evaluarse cuidadosamente el tipo de cambio por utilizar, particularmente cuando se aplique para realizar comparaciones entre países diferentes.
11. Los datos sobre los gastos de defensa deberían complementarse con información adicional, en especial sobre el producto interno bruto (PIB), el número de militares en servicio activo y el número de personas que perciben pensiones militares.
12. Habría que agregar una subcategoría a la definición de “Orden público y seguridad” del FMI a fin de establecer cuáles actividades internas relacionadas con seguridad son realizadas por instituciones militares, además de las que llevan a cabo las organizaciones de seguridad interior, puesto que de esta manera se podrían estimar con mayor exactitud los gastos de defensa. Si fuera factible, los ministerios nacionales de hacienda y de defensa deberían identificar y desagregar estas actividades, en coordinación con el FMI.
13. Los países que llevan a cabo actividades para desarrollar un sistema estandarizado de medición de los gastos de defensa deberían ponerse de acuerdo en la aplicación de una metodología común para identificar y cuantificar los gastos incurridos por los ministerios de defensa bajo el rubro seguridad interior.
14. En el futuro próximo, y si ello fuera factible en la región, habría que iniciar contactos para ir armonizando o esclareciendo cualesquiera diferencias entre los registros sobre transferencias de armas de las Naciones Unidas y los del SIPRI y el IIEE.

Anexos

Anexo 1

Medición estandarizada de los gastos de defensa⁴³

*“Non-Paper” Argentina-Chile
(22 de diciembre de 1999)*

I. Definición y objetivos

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 en defensa es aquel en que incurre el país para materializar el objetivo planteado en el párrafo anterior.

El modelo deberá permitir una comparación racional del gasto con el fin de asegurar su rol como medida para el fomento de la confianza y la transparencia.

El estudio de la CEPAL deberá asegurar que la información de carácter público disponible en ambos países constituya un “mínimo de información” que deberá volcarse en el modelo comparativo con el fin de favorecer la transparencia. Para ello se analizarán los presupuestos de ambos países, procurando establecer pautas que permitan relacionar los rubros en uno y otro con el grado de desagregación que sea conducente a una adecuada estandarización. Esto deberá considerar las diferencias de los sistemas de formulación y ejecución presupuestaria de ambos países.

La metodología a establecer deberá señalar los rubros que deberán ser tenidos en cuenta en ambos países para la medición del gasto de defensa, así como los criterios a seguir para incorporar gastos que puedan considerarse de defensa aunque no figuren en el presupuesto correspondiente a esa cartera o a las Fuerzas Armadas o, a la inversa, sustraer aquellos que, figurando en dichos presupuestos, por su naturaleza no sean atribuibles a la función defensa.

Estado Presupuestario: En la medición, el criterio central deberá tomar en cuenta el gasto ejecutado al fin de cada ejercicio fiscal. Asimismo se deberán incluir todas las fuentes de recursos (Tesoro Nacional, leyes especiales, entes autárquicos, etc.) que financien los gastos destinados a la defensa.

El estudio debe indicar las partidas del gasto a incluir pero no necesariamente separar los costos en cada uno de ellos.

El desarrollo de esta metodología que dará mayor transparencia a dichos gastos no implica entregar a CEPAL atribuciones de contraloría o auditoría del gasto en defensa.

El estudio deberá incluir un tesoro que señale la equivalencia de las expresiones utilizadas en cada país y proponga un léxico común.

La metodología desarrollada por sus características de común, estandarizada y concordante con las metodologías para la construcción de las Cuentas Nacionales podría ser extendida al resto de los países de la región.

Ambos países se comprometen a brindar toda la información que requiera la CEPAL para la realización de este estudio, entendiéndose que no será menester incluir un nivel de detalle que incluya

⁴³ Véase CEPAL (2001), pp. 59-61.

conceptos de carácter estratégico que no tienen relevancia para la determinación del gasto, resultando suficiente proveer los montos de programas y una indicación general de su naturaleza.

En este sentido, se podrán también considerar los gastos de defensa que puedan aparecer imputados en otros Ministerios o simplemente no hayan sido considerados dentro de la contabilidad gubernamental.

Es importante destacar que entre los objetivos centrales del estudio, está el mostrar los montos y la evolución del presupuesto en el tiempo y, además, a través de la clasificación del gasto, mostrar las variaciones de las capacidades de defensa de cada país. Para esto, el modelo debería ser visto en consonancia con otras medidas de transparencia y fomento de la confianza tales como las informaciones enviadas sobre armas convencionales a los organismos internacionales o, en virtud de las obligaciones asumidas en los acuerdos internacionales.

II. Consideraciones para el estudio

Definiciones: Definir los alcances de la función defensa. Deberá aplicarse como criterio general que, en principio, todo el presupuesto de la jurisdicción de los Ministerios de Defensa o de las Fuerzas Armadas, se considerará como gasto de defensa, a menos que el país que excluya determinados rubros o programas contenidos en aquel, justifique que tienen otra función.

Definición de la expresión “Fuerzas Armadas”: Discriminación de las funciones de seguridad interna y de defensa.

En principio, se consideraría que en tal categoría se encuentran las tres ramas de las Fuerzas Armadas (Armada, Ejército y Fuerza Aérea). Tanto las Policías como la Gendarmería, Carabineros y la Prefectura argentina, estarían excluidas por cumplir actividades relacionadas con la seguridad interna.

Actividades de naturaleza no militar: Separar los gastos derivados de acciones de naturaleza no militar realizados por las Fuerzas Armadas.

En principio deberán estar incluidos pero pudieran excluirse de él, los montos que el país interesado justifique fueron utilizados específicamente en actividades que no constituyen función defensa (vg: asistencia en caso de catástrofes e incendios, provisión de servicios a la comunidad distintos de la defensa).

Industria de defensa e investigación y desarrollo: Identificar las actividades y programas de las Industrias de Defensa, del Área de Investigación y Desarrollo y de otros entes descentralizados bajo la jurisdicción del Ministerio de Defensa que no estén asociados a la defensa.

Otras actividades productivas: Separar las funciones productivas no asociadas a la defensa. En caso de actividades llevadas a cabo por entes dependientes de los Ministerios de Defensa o de las FF.AA., se aplicaría el criterio de inclusión en principio.

Actividades de defensa de otros organismos públicos: Identificar las actividades y programas que estén bajo la jurisdicción de otras dependencias del Estado que estén asociados con la defensa.

Actividades financiadas por los usuarios: Separar las actividades de administración de servicios financiadas por los usuarios del sector defensa como los servicios de bienestar y salud, evitando el doble registro. Cada país podrá excluir de este rubro los montos que se financien con contribuciones directas de los usuarios, excluyendo los correspondientes a deducciones salariales.

Desagregación de la información: Discriminación del gasto por nivel de jurisdicción y subjurisdicción. La información deberá discriminar en cada caso por Fuerza Armada (Ejército, Armada, Aeronáutica) y la estructura de conducción política (Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto) o a nivel de Secretarías y Subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación.

Actividades en la jurisdicción marítima: Análisis de las actividades de patrullaje sobre la

jurisdicción marítima. Se incluye como gasto de defensa a menos que el país involucrado justifique lo contrario. En principio, las actividades de seguridad de la vida humana en el mar y seguridad en la navegación no deberán ser consideradas como gastos de defensa.

Control del tráfico aéreo: Se excluye de los gastos en defensa el control del tráfico aéreo orientado a la seguridad de la aeronavegación, administración aeroportuaria y otras actividades de las FF.AA. asociadas al sector de la aviación aerocomercial.

Operaciones de paz y control de fronteras: En consideración a que estas actividades pueden o no ser materia de defensa, en el análisis del gasto se debe definir la naturaleza de las mismas para determinar a que actividad se imputan.

Actividades de los servicios sociales: Los presupuestos para las actividades en salud, seguridad, educación, cultura, ciencia y técnica dependientes de los Ministerios de Defensa o de las FF.AA., deberán ser considerados como parte integral del proyecto de defensa, pudiendo descontarse rubros específicos que brinden servicios a la comunidad en general o con el alcance que sean financiados personalmente por los usuarios.

Gastos en personal y retiro militar (RA) o previsión social (RCH): Se debe incluir al personal militar, civil y temporario. Se debe analizar la previsión militar y su consideración como gasto social y su adecuada contabilización en un Ministerio distinto al de Defensa, según el caso.

Régimen impositivo y arancelario: Análisis del tratamiento de los impuestos y aranceles que afectan a las actividades relacionadas con la defensa, de manera que el mayor gasto asociado a estos conceptos no produzca sesgos.

III. Aspectos metodológicos

Nivel de agregación: A fin que el modelo sea simple de aplicar a varias situaciones y países, el grado de detalle de desagregación del gasto debe ser el necesario para una adecuada estandarización. Más bien, se deberá definir en detalle que gastos se incluyen o no en la contabilidad.

Tratamiento contable de las adquisiciones: Es importante destacar el tratamiento contable de las adquisiciones militares en el largo plazo, problemas de su imputación en las cuentas nacionales, de su consideración como deuda externa y como gasto fiscal. Dado que el gasto en defensa refleja en parte el potencial de armamentos es importante discriminar los gastos directos en armamentos de aquellos de financiamiento que hacen factible la adquisición.

Ayuda militar: La ayuda militar recibida de terceros se contabiliza como gasto en defensa en el país receptor sólo al valor pagado.

Financiamiento del gasto de defensa: Habría que considerar en gasto tanto lo aportado por el fisco como lo proveniente de otros sectores, en particular, descripción de aportes y transferencias a empresas públicas y privadas, descentralizadas o no, en materia de industrias de defensa, investigación y desarrollo.

Anexo 2

Principales fuentes internacionales sobre gastos de defensa⁴⁴

A. Ámbito mundial

En materia de información pública internacional hay varias instituciones dedicadas a medir, recopilar y difundir antecedentes sobre los Gastos de Defensa y las transferencias de armas entre países, que permiten realizar estudios comparativos a partir de esas fuentes. En distintos estudios se han revisado las metodologías empleadas por los principales organismos internacionales dedicados al tema.⁴⁵ En este capítulo se resumen las conclusiones obtenidas en esos informes y, complementándolas con otros antecedentes, se analizan las características de los diferentes esfuerzos que obran en conocimiento de esta Secretaría, poniendo énfasis en la relevancia que tienen para la medición de los Gastos de Defensa de Argentina y Chile.

En primer lugar, el Fondo Monetario Internacional (FMI) publica anualmente en el *Government Finance Statistics Yearbook* (GFSY), datos estandarizados sobre los Gastos de Defensa del gobierno central consolidado para un gran número de países, entre ellos Argentina y Chile. Ese anuario recopila diversas categorías y desagregaciones del gasto gubernamental, entre las que se encuentran los Gastos de Defensa del gobierno central consolidado en el contexto de una clasificación funcional, siendo ésta una de las principales fuentes que permiten hacer comparaciones entre países con series para varios años.

Aparte de esa entidad, existen otros cuatro organismos que también se dedican a medir los Gastos de Defensa: las Naciones Unidas, en su publicación “*Reducción de los Presupuestos Militares: Gastos Militares en Forma Normalizada Comunicados por los Estados*”; el *Instituto Internacional de Estudios Estratégicos* (IIIE) de Londres, que publica el informe “*The Military Balance*”; el *Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz* (SIPRI); y anteriormente la *Agencia para el Control de Armamentos y Desarme* (ACDA), que a partir de abril de 1999 es parte del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Estas dos últimas instituciones están dedicadas también a la recopilación de datos en materia de transferencias de armas. Las instituciones que sólo publican informaciones sobre transferencias de armas son dos: el *Servicio de Investigaciones del Congreso* (CRS) de los Estados Unidos y nuevamente las Naciones Unidas, esta vez en su *United Nations Register of Arms Transfer*.

En todo caso, para el grueso de los informes publicados por esos organismos, se utilizan ciertos marcos de referencia comunes, que provienen, por un lado de la “*Clasificación de las funciones de las administraciones públicas*” (CFAP) de las Naciones Unidas, y por otro de un conjunto de definiciones metodológicas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Así, las diferentes formas de medición no pueden considerarse como absolutamente independientes entre sí. Empero, también los países entregan directamente o permiten obtener antecedentes varios, con menores niveles de estandarización.

La tabla A resume la información presentada hasta el momento: se detallan las siete fuentes internacionales principales; se especifican las variables que incluyen en sus bases de datos (Gastos de Defensa y/o transferencias de armas); y se indican las referencias primarias usadas por cada institución, las que pueden emanar de la CFAP de las Naciones Unidas, de los lineamientos de la OTAN, o de informaciones varias de los países. De esta manera, el FMI usa como referencia a la CFAP en consulta con los países;⁴⁶ el IISS y la ex ACDA utilizan el marco establecido por la OTAN

⁴⁴ Véase CEPAL (2001), pp. 11-14.

⁴⁵ Véase, por ejemplo, Lahera, 2000; Lahera y Ortúzar, 1998 y 2000.

⁴⁶ A pesar que la CFAP fue diseñada por las Naciones Unidas (véase al respecto, Naciones Unidas, 2000), es el FMI quien la usa exclusivamente como marco referencial, por lo que comúnmente ella se asocia a esta última institución y a su definición de los Gastos de Defensa.

para países miembros de ella y el presupuesto de cada país para los no miembros; el SIPRI tiene como guía a la OTAN; las dos publicaciones de las Naciones Unidas usan información entregada y clasificada directamente por los países; y el CRS sólo se remite a los datos del registro “*U.S. Foreign Military Sales*”.

Respecto a la cobertura y medición de los Gastos de Defensa, la información que entregan los países tiene la desventaja de no estar estandarizada en todos los casos, para permitir una debida comparación internacional. Así, se reitera que los únicos marcos sólidos en ese contexto son la CFAP y los lineamientos de la OTAN, que son completamente equivalentes entre sí. En efecto, existen diferencias en los rubros que abarca la función defensa, y por consiguiente en el gasto incurrido por los países en las actividades relacionadas con ella.

Así, por ejemplo, la OTAN considera las pensiones del personal militar como gasto de defensa, mientras que el GFSY del FMI lo incluye dentro del ítem “*Social Security and Welfare*”. Esta última publicación, a diferencia de la OTAN, consolida en sus datos las transferencias internas del sistema de cuentas públicas, entre ellas las referidas a la defensa, de manera que quedan excluidas las operaciones que se realizan dentro del gobierno central.

Tabla A
FUENTES INTERNACIONALES: COBERTURAS Y REFERENCIAS

Cobertura	Organismo	Referencias (a nivel mundial, incluyendo a Argentina y Chile)
TRANSFERENCIAS DE ARMAS	GASTOS DE DEFENSA	Fondo Monetario Internacional (FMI)
		Preguntas a los países según cuestionario basado en la COFOG
		Naciones Unidas (<i>Reduction of Military Budgets...</i>)
		Información y clasificación entregada por los países miembros
		<i>Instituto Internacional de Estudios Estratégicos</i> (IIEE)
		OTAN para países OTAN, y datos presupuestarios para no miembros Uso de información pública
		<i>Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la PAZ</i> (SIPRI)
		Se guía por la OTAN
		Estados Unidos, <i>Agencia para el Control de Armamentos y Desarme</i> (ex ACDA)
		OTAN para países miembros, y datos presupuestarios para no miembros
		Estados Unidos, <i>Servicio de Investigaciones del Congreso</i>
		De los registros de “ <i>U.S. Foreign Military Sales</i> ”
		Naciones Unidas (<i>Register of Arms Transfer</i>)
		Información y clasificación entregada por los países miembros

Fuente: Elaborado por la Secretaría de la CEPAL, sobre la base de Lahera (2000).

Por otra parte, los gastos de las fuerzas de policía, control de fronteras, auxiliares o paramilitares son incluidas dentro del gasto de defensa por la OTAN, si es que éstas han sido equipadas y entrenadas para operaciones militares; el GFSY, en tanto, los incluye dentro del ítem “*Public Order and Safety*”. En cambio, la defensa civil es parte del concepto defensa según el GFSY, pero no según la OTAN.

B. Gastos de Defensa e instituciones internacionales que los informan

Cabe recordar que las instituciones que realizan mediciones de los Gastos de Defensa de los países a nivel internacional son, aparte del FMI, cuatro: las Naciones Unidas, el IIEE, el SIPRI, y la ex ACDA.

Las Naciones Unidas han venido desarrollando desde 1975 un sistema unificado de registros del gasto militar,⁴⁷ con el cual se solicita información a todos los países miembros. Estos registros se agrupan en tres ítem: costos de operación; adquisiciones y construcciones; e investigación y desarrollo. En el primero se contemplan todos los gastos corrientes, como los administrativos y el mantenimiento; en el segundo ítem se incluyen todos los bienes de capital, como los equipamientos y construcciones, y finalmente, en el tercero, se consideran los gastos de investigación de defensa conexos.

A pesar de tener este sistema varios años de vigencia, sus resultados han sido limitados. Respecto a las categorías establecidas por las Naciones Unidas, muchos países han argumentado no tener datos disponibles. Desde 1992, las Naciones Unidas proporcionan una fuente de información adicional, referida a la publicación de un Registro de armas Convencionales, que es elaborado a partir de datos sobre transacciones de armamentos suministrados por cada país miembro.

El *Instituto Internacional de Estudios Estratégicos* (IIEE) usa las definiciones sugeridas por la OTAN, mientras que para los países no pertenecientes a ella se consultan directamente los antecedentes presupuestarios y otras fuentes de dominio público. Los datos disponibles se publican anualmente en el informe denominado “*The Military Balance*”; en particular, en éste se detallan distintos antecedentes sobre los contingentes de Fuerzas Armadas, reservistas, y paramilitares; así como sobre los armamentos existentes en cada país.

Por su parte, el *Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz* (SIPRI) también se basa en la definición que la OTAN tiene del gasto en defensa. El tratamiento que se da a las importaciones militares es compleja, pero en términos generales puede decirse que las financiadas con fondos nacionales se consideran dentro del gasto de defensa, mientras se excluyen aquellas financiadas con recursos externos, por ejemplo donaciones.

La *Agencia para el Control de Armamentos y Desarme* (ex ACDA) es un organismo del Gobierno de los Estados Unidos, que recopila información sobre Gastos de Defensa utilizando la definición de la OTAN para sus países miembros. A partir de ahí se hacen tres apreciaciones: primero, se excluyen los gastos civiles del Ministerio de Defensa respectivo y se incluyen los gastos militares de otros ministerios; segundo, la ayuda militar se incluye en el país donante; y tercero, la adquisición de equipo militar a crédito se computa en el momento en que se contrae la deuda y no cuando se ejecuta el pago. Para países no miembros de la OTAN, se recogen datos emanados de los Ministerios de Defensa. En este caso, la Agencia no indica si esa información incluye las importaciones de armamentos, lo que puede afectar el volumen y la variabilidad anual de los Gastos de Defensa.

En cuanto al Fondo Monetario Internacional (FMI), su publicación *Government Finance Statistics Yearbook* (GFSY), se basa en la CFAP de las Naciones Unidas. En la desagregación funcional de los gastos del gobierno central consolidado,⁴⁸ se calculan datos de los Gastos de Defensa, incluyendo en su definición la Administración, Supervisión y Operación de las Fuerzas Militares de tierra, mar y aire. También considera a otras fuerzas especiales, así como ingeniería, transporte,

⁴⁷ Según ya se señaló, se refiere a los informes que debe presentar el Secretario General todos los años a la Asamblea General respecto de la información recibida en el marco del sistema estandarizado de las Naciones Unidas para la presentación de informes sobre los gastos militares.

⁴⁸ Este concepto se refiere a los gastos realizados por la Presidencia de la República, el Congreso Nacional, el Poder Judicial, los Ministerios, y sus respectivas dependencias.

comunicaciones, inteligencia, materiales, personal, otras fuerzas y comandos no combatientes, reservas y fuerzas auxiliares de la Defensa. Finalmente, incluye gastos de la Defensa Civil, donaciones o préstamos del extranjero (en dinero o en especie), y a la investigación científica relacionada con la defensa.

El Fondo no incluye los gastos realizados con fines no militares, aunque sean realizados por departamentos o Ministerios de Defensa. Por lo tanto, en teoría se debería excluir gran parte de los gastos militares en Educación, Salud, Investigación y Desarrollo, y pagos de intereses por deudas militares. Además, no se deberían incluir pagos o servicios al personal retirado o ex combatientes.

De esta manera y manteniendo su consistencia con la clasificación funcional del Gasto Gubernamental, no se consideran como Gastos de Defensa las pensiones militares (incluidas en “*Social Security and Welfare*”), ni los desembolsos de la policía, y de los guardias de costas y fronteras (considerados éstos como “*Public Order and Safety*”). Además, debido a que los antecedentes se refieren a gastos del gobierno central consolidado, éstos no incluyen las transferencias que pudieron haberse efectuado dentro de ese ámbito.

Los datos originales son entregados anualmente al Fondo por los organismos públicos encargados de la elaboración y control del presupuesto gubernamental de cada país, en función de un cuestionario elaborado por el propio FMI, limitándose éste sólo a verificar la consistencia interna de los datos entregados. La información proporcionada se calcula en las monedas nacionales correspondientes, en términos corrientes, y se trata de gastos efectivos (de caja) para cada año fiscal.

Las informaciones publicadas por el FMI en el GFSY, se refieren solamente a gastos del gobierno central consolidado, es decir no incluyen a todo el sector público, y son sólo de carácter global tanto para el gasto total del gobierno central consolidado, como para las distintas funciones del gobierno, incluyendo entre ellas la defensa. No obstante, han sido un aporte importante del FMI al conocimiento y la comparabilidad internacional entre países de los Gastos de Defensa, y de todo el gobierno central consolidado, por lo que cabe reconocer debidamente este significativo esfuerzo metodológico.

Anexo 3

La “función defensa” del FMI⁴⁹

702 DEFENSA

7021 DEFENSA MILITAR

70210 Defensa militar (SC)

- Administración de asuntos y servicios de la defensa militar;
- Gestión de las fuerzas defensivas de tierra, mar, aire y espacio; gestión de la ingeniería, transportes, comunicaciones, información, personal y otras fuerzas defensivas no combatientes; gestión o apoyo de las fuerzas de la reserva y auxiliares vinculadas al sistema de la defensa.

Incluye: Oficinas de los agregados militares destacados en el extranjero; hospitales de campaña.

Excluye: Misiones de ayuda militar (70230); hospitales de base (7023); escuelas y academias militares con planes de estudios análogos a los de las instituciones civiles aun cuando la asistencia a ellas esté limitada al personal militar y sus familiares (7091), (7092), (7093) o (7094); planes de pensiones para el personal militar (7102).

7022 DEFENSA CIVIL

70220 Defensa civil (SC)

- Administración de asuntos y servicios de la defensa civil; formulación de planes para imprevistos; organización de maniobras en que participen instituciones y poblaciones civiles.
- Gestión o apoyo de las fuerzas de defensa civil.

Excluye: Servicios de protección civil (70320); adquisición y almacenamiento de alimentos, equipos y otros suministros para uso de emergencia en caso de desastres en tiempos de paz (71090).

7023 AYUDA MILITAR AL EXTERIOR

70230 Ayuda militar al exterior (SC)

- Administración de la ayuda militar y gestión de las misiones de ayuda militar acreditadas ante gobiernos extranjeros o agregadas a organizaciones o alianzas militares internacionales.
- Ayuda militar en forma de donaciones (en efectivo o en especie), préstamos (de cualquier tipo de interés) o préstamos de equipo; contribución a las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz, incluida la asignación de contingentes.

⁴⁹ Véase FMI (2001), pp. 93 y 94.

7024 INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO RELACIONADOS CON LA DEFENSA

Las definiciones de investigación básica, investigación aplicada y desarrollo experimental figuran en (7014) y (7015).

70240 Investigación y desarrollo relacionados con la defensa (SC)

- Administración y gestión de organismos gubernamentales dedicados a investigación aplicada y desarrollo experimental relacionados con la defensa.
- Donaciones, préstamos o subsidios en apoyo a investigación aplicada y desarrollo experimental relacionados con la defensa realizados por órganos no gubernamentales, como institutos de investigación y universidades.

Excluye: Investigación básica (70140).

7025 DEFENSA N.E.P.**70250 Defensa n.e.p. (SC)**

- Administración, gestión y apoyo de actividades como formulación, administración, coordinación y vigilancia de políticas, planes, programas y presupuestos generales relacionados con la defensa; preparación y ejecución de legislación relacionada con la defensa; producción y difusión de información general, documentación técnica y estadísticas sobre defensa, etc.

Incluye: Asuntos y servicios de la defensa que no puedan asignarse a (7021), (7022), (7023) o (7024).

Excluye: Administración de asuntos de los excombatientes (7102).

Anexo 4

Transparencia de los gastos militares⁵⁰

Breve reseña histórica

La transparencia de los gastos militares es consecuencia de los prolongados empeños de las Naciones Unidas por lograr un acuerdo de reducción de los gastos militares, no sólo con el propósito de fortalecer la seguridad internacional, sino también de generar más recursos para el desarrollo social y económico, especialmente de los países en desarrollo.

En diferentes etapas, el tema se ha debatido en diversos organismos de las Naciones Unidas, tales como el Consejo Económico y Social, la Primera Comisión de la Asamblea General y la Comisión de Desarme de las Naciones Unidas, y a nivel de expertos técnicos y de gobierno designados por el Secretario General.

Aunque en el actual programa de desarme la reducción de los gastos militares ha dejado de ser un tema importante, durante gran parte de la guerra fría fue objeto de significativa atención y de apreciable actividad diplomática, basándose en que el artículo 26 de la Carta llama a la menor desviación posible de los recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos.

Durante ese largo período se presentaron varias propuestas para congelar o reducir los gastos de defensa, en algunas oportunidades en un porcentaje específico. Las propuestas de reducción de los gastos militares comenzaron a vincularse en forma creciente a la idea de utilizar parte de los recursos así ahorrados en beneficio de los países en desarrollo, particularmente las naciones de menor desarrollo relativo.

Una de las principales iniciativas para reducir el gasto militar tuvo lugar en 1973, oportunidad en que la Asamblea General aprobó dos resoluciones. La primera de ellas propuso una reducción inmediata de 10% en los gastos militares de las principales potencias militares y la creación de un mecanismo de las Naciones Unidas para destinar parte de los recursos así obtenidos a prestar asistencia a los países en desarrollo. La segunda llamó a preparar un informe técnico para determinar las posibilidades y formas de reducir los gastos militares.

El informe técnico llevó a realizar otros estudios sobre cuestiones importantes relacionadas con los gastos militares, tales como la forma de definirlos, la elaboración de una matriz para presentar informes y comparar precios y costos, así como normas de verificación y cumplimiento. Pese a que no fue posible llegar a un acuerdo en torno a estos complejos problemas, la iniciativa produjo un resultado concreto: contribuyó a la creación de un sistema estandarizado para presentar informes sobre los gastos militares, que desde entonces ha servido para fomentar la transparencia bajo el concepto amplio de “información objetiva sobre asuntos militares”.⁵¹

El sistema estandarizado de presentación de informes fue creado en 1975 y comenzó a aplicarse en 1981 como mecanismo voluntario, basado en la resolución 35/142 B de la Asamblea General. Tras las pruebas iniciales, el sistema fue perfeccionado por expertos gubernamentales y declarado una buena forma de fomentar la transparencia en los gastos militares. Sin embargo, los expertos recomendaron una revisión posterior del sistema después de que hubiera participado en él un número apreciable de países. Asimismo, señalaron que tal vez sería necesario seguir perfeccionándolo y

⁵⁰ Preparado para este informe por el señor Nazir Kamal, Departamento de Asuntos de Desarme, Naciones Unidas, Nueva York, 2004.

⁵¹ La matriz del sistema estandarizado de presentación de informes se asemeja a la utilizada por los Estados miembros de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para informar sobre sus gastos militares.

adaptándolo a fin de que pudiera convertirse en un sistema más universal para la presentación de informes.

Entretanto, continuaron debatiéndose los problemas de comparabilidad y cumplimiento, que son fundamentales para llegar a un acuerdo para reducir los gastos militares. Al mismo tiempo, como lo demostró el reducido número de países dispuestos a presentar informes al sistema, la adopción de medidas de transparencia orientadas a reducir los gastos militares logró escaso respaldo político.

En 1981-1982, un grupo de expertos realizó un intento final por resolver los problemas de comparabilidad y cumplimiento. Pese a reconocer que las cuestiones políticas eran tan importantes y no menos complejas que las de índole técnica, el estudio recomendó que se realizara un nuevo estudio, con especial referencia a la comparabilidad (Naciones Unidas, 1983).

El interés por el tema de la reducción de los gastos militares empezó a declinar a mediados de los años 1980, en favor de la promoción de la transparencia como medida de fomento de la confianza. Es de esperar que la mayor transparencia lograda gracias al sostenido avance del sistema estandarizado de las Naciones Unidas para la presentación de informes sobre los gastos militares estimule o facilite la restricción del gasto militar.

El promedio anual de participación de los Estados en el sistema estandarizado de las Naciones Unidas durante los años 1980 y 1990 fue inferior a 30. Sin embargo, en los últimos años ha registrado un incremento considerable, pese a que está lejos de alcanzar la universalidad deseada. Hasta la fecha, más de 115 Estados han presentado informes al sistema de las Naciones Unidas al menos en una oportunidad, y en la actualidad la participación alcanza un promedio superior a los 70 Estados. La mayoría de los Estados que tienen un elevado gasto militar presentan informes periódicos al sistema de las Naciones Unidas.

El Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, de Nueva York, administra el sistema estandarizado de presentación de informes sobre los gastos militares y continúa trabajando en estrecha colaboración con los gobiernos interesados en la promoción del sistema mediante seminarios y otras actividades.

Anexo 5

Las siete categorías de armas convencionales que cubre el Registro de las Naciones Unidas⁵²

En el inciso a) del párrafo 2 del anexo de la resolución 46/36 L de la Asamblea General se identifican las siete categorías de equipo sobre las cuales los Estados Miembros deben proporcionar información para el Registro. Estas son: carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aviones de combate, helicópteros de ataque, naves de guerra y misiles o sistemas de misiles. Sobre la base de los informes presentados por los Grupos de Expertos en 1994, 1997, 2000 y 2003, las categorías y definiciones que se utilizan para informar al Registro son las siguientes:

I. Carros de combate

Vehículos de combate blindados automotores de ruedas u orugas dotados de gran movilidad para todo terreno y de un nivel elevado de autoprotección, que pesen por lo menos 16,5 toneladas métricas en vacío, equipados con un cañón principal de tiro directo de gran velocidad inicial con un calibre mínimo de 75 milímetros.

II. Vehículos blindados de combate

Vehículos automotores de ruedas, orugas o semiorugas dotados de protección blindada y de capacidad para todo terreno: a) diseñados y equipados para transportar a un grupo de combate de infantería de cuatro infantes o más, o b) equipados de armamento integrado u orgánico de un calibre mínimo de 12,5 milímetros o de un lanzamisiles.

III. Sistemas de artillería de gran calibre

Cañones, lanzaobuses, piezas de artillería que reúnan las características de cañones o lanzaobuses, morteros o sistemas lanzacohetes múltiples capaces de atacar objetivos en tierra especialmente mediante tiro indirecto, de un calibre de 75 milímetros y más.

IV. Aviones de combate

Aeronaves de ala fija o de geometría variable, diseñadas, equipadas o modificadas para atacar objetivos por medio de misiles guiados, cohetes no guiados, bombas, ametralladoras, cañones y otras armas de destrucción, incluidas las versiones de estas aeronaves que realicen acciones especializadas de guerra electrónica, de supresión de defensas aéreas o misiones de reconocimiento. En el término “aviones de combate” no quedan comprendidas las aeronaves utilizadas primordialmente para adiestramiento, a no ser que se hayan diseñado, equipado o modificado del modo descrito.

V. Helicópteros de ataque

Aeronaves de ala rotatoria, diseñadas, equipadas o modificadas para atacar objetivos por medio de armas guiadas o no guiadas anticarros, de aire a tierra, de aire a blancos bajo la superficie o de aire a aire y equipadas con sistemas integrados de control de tiro y apunte para dichas armas, incluidas las versiones de estas aeronaves que realicen misiones especializadas de reconocimiento o de guerra electrónica.

⁵² Naciones Unidas (1991b) y Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (2004), pp. 6 y 7.

VI. Naves de guerra

Navíos o submarinos armados y equipados para fines militares de un tonelaje de desplazamiento normal de 750 toneladas métricas o más y otros de un desplazamiento normal de menos de 750 toneladas métricas equipados para el lanzamiento de misiles dentro de un radio de acción de por lo menos 25 kilómetros o torpedos de un radio de acción semejante.

VII. Misiles y lanzamisiles

a) Cohetes guiados o no guiados, misiles balísticos o de crucero capaces de transportar una carga explosiva o armas de destrucción hasta una distancia de por lo menos 25 kilómetros y los medios diseñados o modificados específicamente para lanzar esos misiles o cohetes, si no están incluidos en las categorías I a VI. A los efectos del Registro, se considera que esta categoría incluye los vehículos dirigidos por control remoto que tengan las características definidas anteriormente para los misiles, pero no los misiles de tierra a aire.

b) Los sistemas portátiles de defensa aérea.

Anexo 6

Resumen de la información básica y de los temas que deben tenerse presentes en el desarrollo de una metodología estandarizada para la comparación de los gastos militares⁵³

La metodología estandarizada para medir y comparar los gastos militares tiene por objeto sentar las bases de acuerdo para que los Estados desarrollen criterios y procedimientos que contribuyan a fomentar la transparencia del proceso de adopción de medidas de fomento de la confianza. Por lo tanto, la participación de los Estados en este tipo de iniciativas demuestra su voluntad política y su compromiso de promover la creación de confianza mediante el aumento de la transparencia.

Los antecedentes básicos que hay que tener presentes en el desarrollo de una metodología estandarizada que permita comparar los gastos militares hacen hincapié en los siguientes aspectos:

1. Cuestiones políticas
2. Cuestiones metodológicas
3. Asociados
4. Financiamiento y plazos

A. Cuestiones políticas

El entorno político: Convendría que el estudio de la metodología estandarizada se llevara a cabo dentro de un marco político en el cual los países interesados en desarrollar una metodología común hayan iniciado o estén dispuestos a iniciar un foro en que pueda examinarse dicho estudio.

La transparencia como medida de fomento de la confianza: es importante que el estudio sobre la metodología estandarizada acepte claramente la transparencia como medida de fomento de la confianza de gran valor político para las relaciones entre los países involucrados y que el estudio forme parte de otras actividades orientadas a fomentar la confianza.

Aceptación política de las medidas de fomento de la confianza: es preciso señalar que tal vez los distintos Estados utilicen procedimientos metodológicos y contables diferentes. En este caso, la flexibilidad necesaria para alcanzar un acuerdo en torno a principios y conceptos importantes podría depender de decisiones que demuestren que los Estados tienen la voluntad política para realizar el estudio como una actividad relacionada con la adopción de medidas de fomento de la confianza. Lo mismo puede decirse de la necesidad de facilitar el acceso a la información/datos pertinentes en cada uno de los países que participan en el estudio, a fin de asegurar que la metodología común se desarrolle en forma adecuada y dentro de un plazo mutuamente convenido.

Mandato: Las partes deberían ponerse de acuerdo sobre la orientación general y el alcance del estudio sobre la metodología estandarizada antes de iniciarlo, a fin de asegurar que se planifique en forma realista y se lleve a cabo y administre eficazmente, así como asegurar la utilidad de los datos generados. Esto requiere definir claramente su mandato.

⁵³ Preparado para este informe por el Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas y su Centro Regional para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UN-LIREC), así como por el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas.

Por ejemplo: la expresión “defensa nacional” puede definirse como “actividades realizadas para resguardar las fronteras de un país de las amenazas externas”. Este concepto de defensa excluye todo gasto en que se incurra por concepto de seguridad interior, que involucra la realización de actividades relacionadas con la seguridad al interior de las fronteras nacionales.

Asimismo, hay que resolver qué rubros específicos han de incluirse o excluirse del estudio a fin de evitar posibles ambigüedades o traslapes.

Por ejemplo: excluir los “gastos de seguridad interior” de la categoría genérica “gastos de defensa”.

Se recomienda que las partes se pongan de acuerdo sobre la base para medir los gastos de defensa (las mediciones pueden basarse sea en los flujos monetarios anuales o en los activos físicos o financieros acumulados a lo largo de períodos más prolongados), así como sobre los datos operativos básicos que se utilizarán (los datos pueden reunirse sobre la base de valores de caja o devengados o sobre la base de asignaciones o compromisos presupuestarios).

B. Cuestiones metodológicas

Datos operativos básicos

Cifras del FMI: son de utilidad para obtener información de carácter global respecto de la función defensa (sin incluir desgloses o clasificaciones cruzadas). Estas cifras abarcan principalmente los gastos consolidados del gobierno central y no incluyen los de todo el gobierno general (o incluso el más amplio “sector público”). Su concepto de gasto de defensa es restrictivo (más aún que el utilizado por el IIEE y el SIPRI). Los valores se expresan en moneda local y excluyen las pensiones del personal militar clasificadas en la función defensa, que corresponden a la función protección social.

Cifras de las Naciones Unidas: prestan utilidad para obtener información limitada dentro de un sistema de clasificación relativamente subdividido. Las cifras comprenden los costos por concepto de personal, operaciones y mantenimiento, adquisiciones y construcción, e investigación y desarrollo. Su concepto de gasto de defensa es restrictivo (más aún que el utilizado por el IIEE y el SIPRI). Los valores se expresan en moneda local corriente y excluyen las pensiones del personal militar pasivo.

Cifras del IIEE: son de utilidad cuando se desea aplicar un concepto menos restrictivo del gasto de defensa (se traduce en cifras de gasto superiores a las del FMI y las Naciones Unidas). Las cifras incluyen indicadores económicos de carácter general. Proporcionan registros cuantitativos de los “gastos de defensa” y del “presupuesto de defensa”; los valores se expresan en moneda local y en dólares de los Estados Unidos, ambos a precios corrientes. A juicio de los expertos en el campo de las adquisiciones militares, las cifras provisionales que ofrece el IIEE sobre las fuerzas armadas, el ejército, la marina y el contingente voluntario son prudentes.

Cifras del SIPRI: prestan utilidad cuando se persiguen una cobertura y definición del “gasto de defensa” relativamente amplios (como consecuencia de lo cual los datos se asemejan más a los que proporciona el IIEE y menos a los del FMI y de las Naciones Unidas). Las cifras del SIPRI son más bien indicadores de tendencia que estimaciones definitivas, pero los expertos en adquisiciones militares a menudo consideran que son acertadas.

Criterios metodológicos

Nivel G1 (básico): se utiliza para estimar todos los gastos del gobierno que corresponden a la administración y gestión de las funciones de defensa militar, específicamente la administración, supervisión y gestión de las fuerzas y asuntos relacionados con la defensa militar; las fuerzas de defensa terrestre, marítima, aérea y espacial; los desembolsos por concepto de ingeniería, transportes, comunicaciones, información, materiales, el mando de personal y fuerzas no combatientes y otras;

las fuerzas de reserva y el personal auxiliar de defensa; y el abastecimiento de estructuras y equipos militares. Este nivel también incluye gastos relacionados con la defensa civil; las actividades de investigación aplicada y experimentales relacionadas con la defensa; y la administración, gestión y apoyo a actividades de defensa que no pueden asignarse a otras categorías. No incluye los gastos por concepto de pensiones del personal pasivo.

G2 (ampliado): se utiliza para estimar todos los gastos del gobierno al Nivel G1 (básico), más los gastos militares previsionales netos.

G3 (total): Se propone como medida estandarizada adicional de los gastos de defensa. Se calcula sumando ciertas partidas de gastos específicas al Nivel G2 (ampliado), es decir, otras actividades productivas, investigación y desarrollo, ayuda militar, etc.

C. Asociados

En la preparación de un estudio metodológico se puede incorporar una amplia gama de asociados, entre los cuales cabe mencionar los siguientes:

Países participantes: generalmente mediante representantes de los ministerios de defensa, hacienda y relaciones exteriores;

Grupo asesor especial: comprende representantes de cada país que participa en el estudio, a fin de vigilar su ejecución y preparar pautas para la realización de las diversas actividades del proyecto;

Grupos técnicos: se componen de representantes de cada país que prestan asesoramiento y apoyo en las labores de investigación, preparación de la información y formulación de observaciones sobre los resultados obtenidos;

Grupo coordinador y centro nacional de coordinación: comprende los funcionarios técnicos de la organización u organizaciones internacionales que prestan ayuda, u otras entidades nacionales e internacionales;

Organismos internacionales de apoyo: organismos tales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que se ocupa de los problemas técnicos y que posee experiencia en América Latina y el Caribe, y entidades de las Naciones Unidas relacionadas con el desarme, tales como el Departamento de Asuntos de Desarme y el Centro Regional para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UN-LiREC), que se ocupan de los problemas políticos/diplomáticos y tienen experiencia y conocimientos técnicos en el campo de los gastos militares y de las medidas de fomento de la confianza;

Universidades, institutos de investigación y organizaciones no gubernamentales: estas entidades pueden desempeñar un papel importante en la realización de estudios de este tipo. Por ejemplo, en la región de América Latina y el Caribe, la RESDAL y la FLACSO son entidades que tienen experiencia en la realización de estudios metodológicos. A menudo cuentan con una serie de expertos especializados en el campo de los gastos militares y que llevan a cabo actividades académicas en la materia.

D. Financiamiento y plazos

Antes de llevar a cabo el estudio, es importante preocuparse de su financiamiento y del plazo de ejecución. La experiencia ha demostrado que el presupuesto deberá incluir las siguientes partidas:

- Personal (consultores internacionales, ayudantes de investigación, consultores nacionales);
- Viajes;
- Seminarios y reuniones de consulta;
- Conferencias;

- Publicaciones; y
- Varios.

Se estima que de uno y medio a dos años es un plazo realista para realizar un estudio metodológico estandarizado, incluyendo revisiones periódicas del avance de los trabajos.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004a), “Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del sector defensa en América Latina”, versión revisada de propuesta de proyecto presentado a la Fundación de las Naciones Unidas (UNF)/Fondo de las Naciones Unidas para las Contribuciones Internacionales (UNFIP), Santiago, Chile, mayo, inédito.
- _____ (2004b), *Informe del Relator, Reunión Preparatoria*, Quito, 1 y 2 de septiembre.
- Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (2004), *Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas*, Folleto Informativo 2004, septiembre.
- _____ (2001), “Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa”, serie *Seminarios y Conferencias*, N° 14 (LC/L.1624-P), Santiago, Chile, noviembre, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.168.
- Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (2004a), *Declaración de Quito*, VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Quito, 16 a 21 de noviembre.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos (2002), *World Military Expenditures and Arms Transfers 1999-2000*, Washington, D.C., Government Printing Office, junio.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2003), *Anuario de Estadísticas de Finanzas Públicas 2003*, Vol. XXVII, Washington, D.C., Departamento de Estadísticas.
- _____ (2001), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001*, Washington, D.C., Departamento de Estadísticas.
- _____ (1986), *A Manual of Government Finance Statistics*, Washington, D.C.
- _____ (s/f), *GFS Yearbook Questionnaire, Statistical Tables*, document 2274573v2, Washington, D.C.
- Hagelin, Björn y Elisabeth Sköns (2003), “The military sector in a changing context”, *SIPRI Yearbook 2003. Armaments, Disarmament and International Security*, Estocolmo, Oxford University Press.
- IIIE (Instituto Internacional de Estudios Estratégicos) (2003), *The Military Balance 2003-2004*, Londres, Oxford University Press, octubre.
- Lahera, Eugenio (2000), “Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa”, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Lahera, Eugenio y Marcelo Ortúzar (2000), *Aspectos económicos del gasto militar en América Latina y el Caribe* (LC/R.1932), Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- _____ (1998), “Gasto militar y desarrollo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 65 (LC/G.2033-P), Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

- Naciones Unidas (2001), Prevención de los conflictos armados, Informe del Secretario General (A/55/985-S/2001/574), Nueva York, junio.
- _____ (2000), *Classifications of Expenditure According to Purpose*, Statistical Papers, Series M, N° 84, Nueva York, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 00.XVII.6.
- _____ (1983), *Reduction of Military Budgets: Refinement of International Reporting and Comparisons of Military Expenditures*, Disarmament Study Series, N° 10, Nueva York.
- _____ (1981), *Reduction of Military Budgets: International Reporting of Military Expenditures*, Disarmament Study Series, N° 4, Nueva York.
- _____ (1977), *Reduction of Military Budgets. Measurement and international reporting of military expenditures: report prepared by the Group of Experts on the Reduction of Military Budgets. Informe del Secretario General (A/31/222/Rev.1)*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.77.I.6.
- OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) (1975), *Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, Acta Final*, Helsinki.
- SIPRI (Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz) (2004), *SIPRI Yearbook 2004. Armaments, Disarmament and International Security*, Estocolmo, Oxford University Press.
- _____ (2003), *SIPRI Yearbook 2003. Armaments, Disarmament and International Security*, Estocolmo, Oxford University Press.
- UN-LiREC (Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe) (2002), “Instrumento estandarizado de las Naciones Unidas para reportar gastos militares”, *Perspectivas Regionales de América Latina y el Caribe*, N° 3, Lima.