TITULO TRABAJO ACADEMICO

"LIMITACION DE GASTOS DE DEFENSA COMO MEDIDA DE CONFIANZA Y SEGURIDAD MUTUA DE ÚLTIMA GENERACION"

NOMBRE: **FERNANDO PALOMINO MILLA**

DIRECCION: **89, rue de la Tour 75116 Paris, FRANCE**

TELEFONO: **01 45 03 58 20 (ofic.)**

01 73 70 71 22 (home)

06 87 42 59 15 (priv.)

CORREO ELECT.: **fernandopalomino58@yahoo.com**

1.- Introducción

Los incrementos desmedido de los Gastos de Defensa y por consiguiente un incremento de las adquisiciones de plataformas y activos militares, constituyen factores de inestabilidad regional e inminentes focos de tensión en las relaciones bilaterales de los países de la región. Excesivos Gastos de Defensa redundan contrariamente al espíritu que anima el desarrollo de las Medidas de Confianza y Seguridad Mutua, reflejando en la práctica desconfianzas hacia otros Estados así como mecanismos de presión interna en detrimento del financiamiento de otras políticas públicas domésticas. En consecuencia, el nivel de Gasto de Defensa vecinal *define* el nivel de la amenaza.

A partir de las nuevas amenazas de carácter transnacional, resulta expectante estudiar la posibilidad de implementar mecanismos mas activos de cooperación regional en materia de defensa, partiendo de una mayor transparencia en los gastos de defensa y posibilitar de esta forma sentar las bases para procesos futuros de homologación de Gastos de Defensa. Esta nueva visión permitiría migrar intensivamente hacia un modelo estratégico multilateral de características *defensivo-cooperativo.* El multilateralismo en la producción de un bien público como la Defensa, otorga beneficios, y se sustenta en la teoría económica de las alianzas.

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

Presupuesto de Defensa

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

Gasto de Defensa

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

Gastos Corrientes

Gastos desagregados componentes del Presupuesto de Defensa, con dos categorías básicas: administrativos y operativos. Los gastos corrientes administrativos son aquellos gastos fijos e inerciales que demandan las Fuerzas Armadas en materia de remuneraciones, pensiones -sistema previsional-, obligaciones sociales y bienes y servicios para el funcionamiento de la infraestructura básica (pago de servicios públicos esenciales). Los gastos corrientes operativos son aquellos destinados al mantenimiento de la capacidad bélica instalada, entrenamiento y operación de las Fuerzas Operativas del Ejército, Armada y Fuerza Aérea y aquellas inversiones destinadas a la reparación, modernización y renovación de activos militares (adquisición de nuevas plataformas terrestres, aéreas y navales).

Medición Estandarizada de Gastos de Defensa

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

Homologación de Gastos de Defensa

Medida de Confianza y Seguridad Mutua de última generación que mediante un proceso de revisión conjunta de los presupuestos de Defensa a nivel multilateral, en base a un análisis técnico, a partir de un proceso multilateral de Medición

Estandarizada de Gastos de Defensa, permite sentar las bases para la determinación de un nivel máximo de Gastos de Defensa por toda fuente de ingresos. Estos niveles máximos tendrían carácter vinculante que los países de la región se comprometerían a cumplir.

En la región, la medición estandarizada de Gastos de Defensa a nivel bilateral toma como base la metodología CEPAL empleada en el ejercicio pionero desarrollado entre Argentina y Chile, como parte de los mecanismos conocidos como el 2+2. Paralelamente, los logros en materia de transparencia de Gastos de Defensa, en mayor o menor grado, son debatidos a nivel político y académico así como son exhibidos públicamente en los Libros Blancos de la Defensa, esfuerzos que son reconocidos ampliamente por la comunidad internacional[1].

De otro lado, es perfectamente válido saltar la valla bilateral en el desarrollo de ejercicios de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa hacia uno de carácter *multilateral*, es decir a nivel subregional y regional, y en adición a ello resulta imperativo ampliar los alcances de estos ejercicios incorporando otras variables comparativas del gasto público, en especial incluir una comparación con otras políticas públicas domesticas a nivel intra estatal, con énfasis a las políticas sociales[2].

Sin menoscabar el valor cualitativo en términos de transparencia del gasto, la Medición Estandarizada de Gastos de Defensa como medida de confianza mutua *a nivel estrictamente bilateral* y dada las características estáticas de los resultados que se presentan finalmente en un resumen cuantitativo, resultan ejercicios poco relevantes para las expectativas de nuestras sociedades, que buscan resultados concretos en materia de una real limitación de Gastos de Defensa. Ejercicios de esta naturaleza, ampliando la desagregación de los gastos, son perfectamente realizables a nivel *multilateral* es decir a nivel subregional y regional, sin embargo, estos ejercicios

[1] El ejercicio de medición estandarizada de gastos de defensa entre Argentina y Chile, con el apoyo de la CEPAL, fue pionero en su género. Por otro lado, la totalidad de los Libros de Defensa publicados en la región, dedican al menos un capitulo sobre la temática referida a los aspectos económicos y presupuestales de la Defensa Nacional.

2 Para mayores detalles, ver el ejercicio de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa de carácter multilateral y con respecto a otras política publicas por países, desarrollada en “Gastos de Defensa: Una propuesta de homologación en la región”. Fernando Palomino Milla. <htpp://library.jid.org/en/thesis/palomino.pdf>.

son insuficientes para acercarnos a un eventual proceso de limitación de Gastos de Defensa.

En este sentido, en materia presupuestal, la construcción de un *Índice Regional de Transparencia del Presupuesto de Defensa*, resulta fundamental. A esto último debe sumarse el compromiso de una *reducción progresiva de los Gastos de Defensa* que permita una redistribución del ingreso, sustentado en un acuerdo multilateral, como Medida de Confianza y Seguridad Mutua de última generación, en la búsqueda de afianzar un modelo de defensa cooperativa regional, tomando como base el escenario promisorio con ocasión de la flamante creación del Consejo de Defensa Sudamericano[3].

2.- Descripción del problema

El problema, se encuentra enmarcado en la asociación del nivel de Gastos de Defensa, definido por variables endógenas y exógenas, que intervienen en la función Demanda y Oferta por este Bien. Internamente en los países de la región, deberá compararse la relación de estos gastos con otros gastos sociales en términos de costo-oportunidad y de eficiencia económica, dentro de la categoría de Bienes Públicos. En el ámbito externo, considerando la consolidación de las democracias en la región, la investigación buscará una comparación a nivel multilateral y el impacto de estos Gastos en las relaciones bilaterales. Por tanto el enunciado del problema estaría redactado de la siguiente forma:

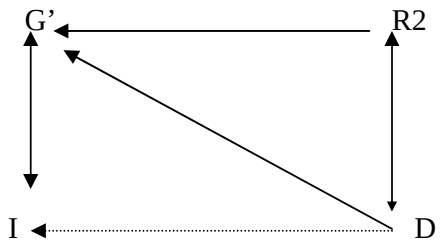
> "Proponer el fomento de Medidas de Confianza y Seguridad Mutua de última generación en las relaciones multilaterales mediante la implementación de procesos de transparencia y limitación de Gastos de Defensa en la Región contribuyendo al fortalecimiento de la paz, integración y seguridad entre los países"

[3] Primera reunión del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR): Acuerdos contenidos en la Declaración de Santiago de Chile de Marzo 2009.

3.- Objetivos de la Investigación

- Proponer el estudio de los Gastos de Defensa desde una perspectiva interestatal e intraestatal en los países de la región, comparativamente con otros gastos de carácter social o Bienes Públicos.
- Proponer la construcción de un modelo multilateral simultáneo de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa en la región.
- Proponer la construcción de un Índice Regional de Transparencia del Presupuesto de Defensa.

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



En este modelo se hipotiza la influencia reciproca entre G' e Inversión Social (I). Asimismo se presenta una mutua condicionalidad en el nivel de relaciones bilaterales entre países, denominado (R2), con los Gastos de Defensa (D), encontrándose reflejadas en la correlación positiva de estas variables. El modelo también hipotiza una positiva pero débil influencia de D sobre I, lo que se refleja en una débil correlación entre estas variables comparativamente con la evidencia empírica. El nivel de D a su vez influye indirectamente sobre R2 e I.

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

4.- Justificación de la investigación

A excepción del ejercicio de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa desarrollado entre Argentina y Chile, presentado públicamente el año 2001, así como estadísticas agregadas de Gastos de Defensa por países realizadas por Organismos Internacionales dedicados a la presentación de anuarios y estadísticas (FMI, SIPRI, IIES), es escasa la investigación regional en materia de Gasto de Defensa así como en eventuales procesos de homologación y/o limitación de gastos. Sumado a lo anterior, es aún más escasa la investigación académica sobre la desagregación de los Gastos de Defensa en términos estrictamente presupuestales.

Independientemente si las cifras agregadas de gastos sean altas o bajas, para una mayor transparencia, se requiere conocer el destino del gasto corriente de carácter administrativo y operativo incluidos en los partidas presupuestales y extrapresupuestales de los países de la región, es decir cuanto del Gasto de Defensa se destina a los recursos humanos de las Fuerzas Armadas (gasto de carácter administrativo) y cuanto a la operatividad de las mismas (gasto de carácter operativo).

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

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

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

5.- Marco Teórico

La defensa, como política pública, esta ingresando a un período de cambio que exige, entre otros, la aplicación de rigurosos análisis económicos sobre la eficaz y eficiente asignación de recursos por parte del Estado, dentro de un marco de transparencia, al igual que las otras políticas públicas. Sin embargo, en el marco multilateral subsisten asimetrías en los niveles de gastos de defensa entre los países de la región, situación que no necesariamente contribuye a mejorar un escenario de mayor confianza.

En materia de una real limitación de gastos de defensa, los esfuerzos desarrollados hasta la fecha no representan el hilo conductor que se inicie procesos a futuro, concurrente con el espíritu del artículo 2 inciso (h) de la carta de la OEA, donde se manifiesta la necesidad de *"Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros"*, sumado a un frondoso acervo en materia de resoluciones y declaraciones principistas. En la práctica han sido nulos los esfuerzos orientados a la búsqueda de consensos en materia de una real limitación de armamentos convencionales y menos aun en un proceso de homologación de los Gastos de Defensa.

Sin embargo, debe mencionarse, entre otros, la vigencia de la "Carta Andina para la Paz y la Seguridad, limitación y control de gastos destinados a la Defensa Externa", suscrita por los países miembros de la CAN, donde se formula una política comunitaria de seguridad y fomento de la confianza. Unos de sus compromisos es el propender a una limitación de los Gastos de Defensa, control de armas convencionales y transparencia, señalándose: *"Realizar acciones conjuntas para promover en el ámbito regional un proceso creíble y verificable de limitación de armamentos convencionales, teniendo en cuenta las necesidades de seguridad interna de cada país y los niveles actuales de gasto, que permita dedicar la mayor cantidad de recursos al desarrollo económico y social, conforme con los principios y propósitos consagrados sobre la materia en la carta de la Organización de los Estados Americanos y la Declaración de Ayacucho"*.

Recientemente, en la Declaración de Santiago de Chile de marzo 2009, con ocasión de la primera reunión del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), dentro de los cuatro ejes o lineamientos principales de la declaración, se propugna en materia de políticas de defensa, ¨*…compartir y dar transparencia a la información sobre gastos e indicadores económicos de la defensa*[4]. A partir de esta declaración, se consolidan las bases para la exploración y construcción conjunta de mecanismos de vanguardia en materia de transparencia de los gastos de defensa, lo cual permitiría alcanzar una verdadera auditoria social de estos gastos.

En síntesis, la tarea de limitación de Gastos de Defensa permanece inconclusa a pesar de estar presente en la agenda regional por más de cincuenta años, habiendo quedado aislada en aquellos países con problemas fiscales y fuertes demandas sociales, mediante pronunciamientos unilaterales de reducción del gasto. Por otro lado, debe señalarse que existen distintas percepciones en los países involucrados en procesos de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa, percibiéndose incluso confusiones al relacionar estos últimos como legítimos procesos de limitaciones o reducciones reales de gastos de defensa. Nada más alejado de la realidad[5].

Adicionalmente en el sector político y académico, excepto algunas Instituciones y ONG ligadas a la investigación de los aspectos de seguridad y defensa, se tiene poco interés en abordar estos temas debido a la concentración mayoritaria de esfuerzos en temáticas referidas a las relaciones civiles militares y/o al control civil democrático de las Fuerzas Armadas de la región; temas muy importantes por cierto, pero insuficientes para comprender la verdadera dimensión de los aspectos de seguridad y defensa en materia de asuntos económicos y presupuestales[6].

---

[4] Entre los acuerdos innovadores contenidos en la Declaración de Santiago de mazo 2009 se encuentra la creación del Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos de la Defensa, el cual tendría en agenda, entre otros temas, el estudio de los asuntos económicos de la defensa.

[5] Incluso la prensa regional persiste en informar, sin un mayor análisis sobre el desarrollo de los ejercicios de medición estandarizada de Gastos de Defensa, como procesos de limitación o reducción de estos gastos.

[6] "Los Ministerios de Defensa siguen siendo organizaciones de poca relevancia en la conducción de las FFAA; no hay una elite civil importante en la región que maneje los problemas de defensa y seguridad y académicamente el tema continúa siendo marginal", Marcela Donadio (compiladora), "El Presupuesto de defensa en América Latina. La importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente", RESDAL, 2004. < http//.www.resdal.org.html>.

En consecuencia, existe un vacío en cuanto a la interpretación de los resultados alcanzados en los procesos de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa, desde el plano estrictamente de la seguridad regional, respecto al fin social que se persigue en estos procesos y que naturalmente deben ser tratados integralmente. En el caso de Argentina y Chile los resultados cuantitativos del ejercicio han tenido poca relevancia y han quedado a merced de interpretaciones domésticas. Pareciera que lo principal y más trascendental del ejercicio bilateral fue la homologación de términos y transparencia de cifras, su exhibición pública y nada más. Si la relación alcanzada del Gasto de Defensa en términos del PBI fue 2.66 y 1.11 para Chile y Argentina respectivamente, es mucho o poco, finalmente no fue un tema relevante.

Si la relación cuantitativa de los Gastos de Defensa a nivel bilateral entre países involucrados en estos procesos alcanzara relaciones de 4 a 1, 5 a 1 o más, nos conformaríamos sólo con la transparencia alcanzada y exhibir públicamente los resultados? Creemos que no. No sólo basta la transparencia sino tan igual o más importante resulta el análisis cualitativo de las cifras.

La pregunta anterior deberíamos procurar contestarla sobre la base del espíritu de una real limitación de Gastos de Defensa. De mantenerse un *status quo* y concentrándonos a nivel regional únicamente con los ejercicios de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa sobre la base de la metodología CEPAL, en caso que los resultados alcanzaran relaciones desproporcionadas a nivel comparativo, se experimentarían dos posibles escenarios:

- Por parte del país con menor relación de Gasto de Defensa, se experimentarían presiones de la opinión pública nacional y de amplios sectores militares para el incremento de los recursos fiscales vía presupuesto de defensa y/o la creación o incremento de Fondos especiales que permitan acortar la brecha, originando un *trade off* entre los presupuestos de defensa con aquellos otros presupuestos que financian las otras políticas públicas.

- Por parte del país con mayor relación de Gasto de Defensa, presiones domésticas para la reducción del gasto con una fuerte oposición del

sector militar al percibir la "pérdida" institucional de recursos presupuestales. Esto último podría producir tensiones adicionales en las relaciones civiles-militares y eventuales crisis de gobernabilidad.

El análisis cualitativo de los *resultados cuantitativos* del ejercicio bilateral, y su "peso" con referencia a otros gastos de políticas sociales, son importantes y representan una tarea pendiente que el presente trabajo de investigación pretende abordar dentro del espíritu de la actual Conferencia Subregional de Defensa y Seguridad (SRC). En este sentido, el tratamiento de los asuntos de la defensa nos exige un esfuerzo que pasa necesariamente por un tratamiento integral de los Gastos de Defensa a nivel bilateral, multilateral y sobretodo a nivel regional.

En esta línea resulta sustantivo efectuar comparaciones de los Gastos de Defensa a nivel interestatal e intraestatal. A nivel interestatal presentamos el nivel de Gasto de Defensa de para siete países de la UNASUR, de acuerdo a la estadística presentada por el Instituto de Investigaciones por la Paz de Estocolmo (SIPRI) para el periodo 2000-2006. En ella podemos apreciar las asimetrías de gastos en términos del PBI y la tendencia en el tiempo en un periodo de siete años. Debe señalarse que el promedio regional es del 1.8% y el promedio mundial del 2.5%.

G A S T O P U B L I C O E N D E F E N S A

PORCENTAJE DEL PBI

AÑOS / PAISES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ARGENTINA	1.3	1.4	1.2	1.2	1.1	1.0	0.9
BOLIVIA	1.7	2.1	1.9	1.9	1.7	1.6	1.4
BRASIL	1.6	1.8	1.9	1.5	1.4	1.4	1.5
CHILE	3.7	3.7	3.8	3.4	3.8	3.7	3.6
COLOMBIA	4.1	4.5	3.7	3.9	3.9	4.0	4.0
ECUADOR	1.7	1.8	2.0	2.6	2.2	2.6	2.3
PERÚ	1.7	1.7	1.5	1.5	1.4	1.5	1.3
VENEZUELA	1.2	1.5	1.3	1.2	1.2	1.3	1.2

Fuente : SIPRI
Elaboración Propia

Según el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS), el Gasto de Defensa en América Latina creció en un 91% para el periodo 2003 al 2008, desde 24.7 a 47.2 billones de dólares americanos[7]. Los mayores incrementos según esta fuente se encuentran en Venezuela recientemente, así como en Colombia, Brasil y Chile durante el periodo. En algunos casos las cifras resultan explicables, como en el caso colombiano debido al conflicto interno, en otros casos para magnitudes por encima del promedio regional se explicarían en razón directa al grado de percepción de los riesgos y amenazas propios.

En cuanto a materia de Gasto Publico, presentamos los gastos en Educación y Salud para el periodo 2000-2007, considerando las estadísticas recogidas por la CEPAL en el *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2008*[8]. En ella se puede apreciar igualmente asimetrías en el gasto para el financiamiento de estas dos importantes políticas públicas.

G A S T O P Ú B L I C O E N E D U C A C I Ó N

PORCENTAJE DEL PBI

AÑOS / PAISES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ARGENTINA	4.7	5.0	4.3	3.8	4.0	----	----
BOLIVIA	5.6	6.1	6.4	6.6	----	----	----
BRASIL	4.1	4.0	3.9	----	4.1	----	----
CHILE	4.1	----	4.4	4.3	3.9	3.6	3.6
COLOMBIA	4.3	4.6	5.3	5.4	5.1	5.0	4.9
ECUADOR	1.5	1.0	----	----	----	----	----
PERÚ	3.0	3.0	3.0	2.9	3.0	2.9	2.7
VENEZUELA	----	----	----	----	----	----	----

Fuente : Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe CEPAL ---- No registradas

Elaboración propia

[7] <http//www.iiss.org..html>
[8] <http//www.eclac.cl.html>

Resulta expectante el análisis comparativo de las políticas públicas de Educación y Salud en la región debido a que el financiamiento de estas políticas se encuentra directamente relacionada a contribuir prácticamente con los ocho objetivos de desarrollo del Milenio, cuyo horizonte es el año 2015.

G A S T O P Ú B L I C O E N S A L U D

PORCENTAJE DEL PBI

AÑOS / PAISES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ARGENTINA	5.0	5.1	4.5	4.3	4.4	4.5	4.6	----
BOLIVIA	1.3	1.3	1.5	1.6	1.4	----	----	----
BRASIL	3.1	3.1	3.3	3.2	3.2	3.1	----	----
CHILE	2.8	3.0	3.0	3.0	2.8	2.8	2.8	----
COLOMBIA	1.9	2.3	2.4	2.5	2.8	3.2	3.4	----
ECUADOR	----	----	----	2.2	----	----	----	----
PERÚ	1.2	1.2	1.3	1.2	1.2	1.5	1.1	1.0
VENEZUELA	1.3	1.5	1.7	1.5	1.6	----	----	----

Fuente : Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe 2008 CEPAL ---- No Registradas

Elaboración propia

Si bien es cierto las magnitudes definidas para el gasto publico en Educación y Salud se encuentran en razón directa a las prioridades del gasto contenidas en los presupuestos públicos, una aproximación en términos del PBI domestico nos permitiría comparar estos gastos sociales con el Gasto en Defensa. A priori podemos determinar que existen países en la UNASUR donde el Gasto de Defensa es menor al gasto en Salud y Educación así como países donde el Gasto de Defensa se encuentra por encima de algunos gastos sociales.

En consecuencia, los ejercicios de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa se encuentran en condiciones de incorporar, entre otras, una evaluación cuantitativa y cualitativa de las siguientes variables, algunas de ellas evaluadas en el informe

elaborado por la CEPAL en el ejercicio entre Argentina y Chile y otras propuestas contenidas en el presente trabajo de investigación, en la búsqueda de indicadores comparativos respecto a las Políticas Sociales. A continuación se presenta una propuesta integral de variables:

Relación Gasto de Defensa respecto al Producto Bruto Interno.

Lo cual permitirá determinar la relación histórica respecto al PBI. Esta relación deberá considerar los Gastos de Defensa en bienes y servicios con cargo a los Recursos Ordinarios (Fiscales) y otros recursos extra presupuestales (Recursos Directamente Recaudados, canon, leyes reservadas, recursos extra pliego entre otros).

Relación Gasto de Defensa respecto al Producto Nacional Bruto

De igual criterio que el anterior, pero con relación al Producto Nacional Bruto en caso de ser aplicable.

Comparación del Gasto de Defensa con el Gasto Social

Comparación domestica intraestatal que permitiría comparar el financiamiento de las principales políticas públicas, en especial Salud y Educación, con el nivel de Gastos de Defensa, medidos en términos del PBI y como proporcionalidad del presupuesto fiscal.

Relación Gasto de Defensa respecto a los Gastos de Seguridad Interna

Este indicador tiene por finalidad relacionar los Gastos que demandan las instituciones Armadas en materia de seguridad externa con relación a aquellos otros gastos que desarrollan los Cuerpos de Seguridad o Policías locales y nacionales en materia de seguridad interna.

Por lo general, los gastos de seguridad interna no son materia de estudio, en términos económicos, en relación a su incidencia comparativa con otros gastos públicos y por ende medir el esfuerzo fiscal en los países de la región. Sin embargo debemos señalar que en la actualidad, en la mayor parte de la región, existe un déficit en el estudio de los gastos derivados de la seguridad interna[9].

9 En esta línea existen esfuerzos que merecen relevarse como es el caso de la publicación: El Presupuesto de Seguridad Interior. Actores y Procesos. Cuadernos de Seguridad 2008. Consejo de Seguridad Interior. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Argentina

Una comparación racional entre el Gasto de Defensa y los Gastos de Seguridad Interna permitirá medir el esfuerzo de los Estados respecto al financiamiento de Políticas Públicas en materia de *Seguridad,* seguridad externa e interna respectivamente.

Análisis del Presupuesto Fiscal histórico asignado a las Instituciones de las Fuerzas Armadas

Desagregado con énfasis a los gastos en el grupo genérico por bienes y servicio destinados a la reparación, adquisición, modernización y/o renovación de activos ligados directamente a las plataformas, equipos y sistemas de valor militar. Para este análisis se deberá determinar el año base que regirá durante todo o parte del horizonte a ser empleado considerando un período no menor a 10 años.

Determinación del nivel de correlación entre el nivel de desarrollo/crecimiento económico y el gasto de defensa.

Lo que permitirá determinar las relaciones entre Desarrollo y Defensa en términos de mutua condicionalidad.

Carga impositiva en la aplicación presupuestal

Análisis comparativo sobre la presión tributaria que afectan el mantenimiento, reparación, adquisición, modernización y/o renovación de activos ligados directamente a las plataformas, equipos y sistemas de valor militar.

Gasto per cápita en Defensa

Necesario para evaluar la carga relativa del contribuyente en términos económicos. Este análisis deberá efectuarse con los Presupuestos Fiscales asignados, así como con los otros recursos extrapresupuestales (canon, recursos extrapliego, leyes reservadas, entre otros).

Relaciones Demográficas respecto al número de personal de las Fuerzas Armadas

El impacto demográfico de la cantidad de efectivos de las Fuerzas Armadas con la población en su conjunto. Estos indicadores podrían reflejarse tomando en consideración la Población Económicamente Activa (PEA) Nacional y los segmentos poblacionales en edad de prestar servicio militar.

Fuentes extrapresupuestales con arreglo de ley percibidas por las FFAA

Por concepto de otros recursos extra presupuestales o Leyes Reservadas con énfasis en la transparencia de los procesos de rendición de cuenta por las adquisiciones efectuadas.

Relación Gasto en Defensa respecto al Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El análisis del Gasto en Defensa respecto al adelanto medio de la capacidad humana básica (Índice de Desarrollo Humano) actualmente utilizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este IDH toma en consideración los índices de longevidad, nivel de educación y nivel de vida.

Los actuales procesos de medición estandarizada del Gasto de Defensa entre Perú y Chile, cuyos términos de referencia han sido aprobados, entre el Perú y Ecuador así como entre Perú y Colombia, con el concurso de la CEPAL y del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme, el desarrollo en América Latina y en el Caribe (UN-Lirec), podrían considerar como referencia la metodología empleada para el ejercicio desarrollado entre Argentina y Chile y en adición incorporar las variables comparativas presentadas líneas arriba y finalmente expresar sus resultados en flujos monetarios constantes en un período predeterminado.

De concretarse esta metodología, podría ser complementada en el futuro con otras Medidas de Confianza y Seguridad Mutua más tangibles y de mayor aceptación social, como son:

- Una efectiva homologación del Gasto Defensa, para lo cual se propone adoptar topes máximos en los gastos anuales en términos del PBI. Por ejemplo, una medida inicial podría ser proponer que el Gasto de Defensa en la región no deba exceder el promedio anual mundial en términos de PBI, el que en la actualidad representa alrededor del 2.5%, excepto aquellos países que se encuentren en procesos de pacificación como producto de la lucha contra el terrorismo interno y contra el tráfico ilícito de drogas.

- Limitaciones en los inventarios o stocks de armas de carácter ofensivo, medida nada fácil de implementarse en el tiempo pero necesaria en una coyuntura de verdadera integración regional, considerando limitación en las adquisiciones de activos militares, en especial plataformas aéreas y navales con capacidad de portar armas de mediano y gran alcance. Por citar algunos ejemplos, un notorio desbalance regional lo constituirían adquisiciones o transferencias a países de la región de plataformas navales con capacidad de portar misiles de alcance medio o misiles balísticos convencionales.

Si bien es cierto que la Medición Estandarizada de los Gastos de Defensa constituye una Medida de Confianza y Seguridad Mutua adicional, dentro del actual proceso de franca integración regional, no representa *per se* un paso previo o necesario para llegar a un eventual acuerdo de limitación de Gastos de Defensa en la región y/o acuerdos ligados a las adquisiciones de plataformas, armas ofensivas y equipos de alto valor militar.

De otro lado, algunas Fuerzas Armadas de la región, entre ellas las de Colombia y Perú, han cumplido y vienen cumpliendo funciones relacionadas con la pacificación nacional en especial en lo referente a la lucha contra la guerrilla y el terrorismo interno así como contra el narcotráfico[10]. Por tanto se hace necesario explorar la desagregación de los gastos derivados por conceptos de las acciones militares en el Frente Interno, incluidos en la función demanda de los respectivos presupuestos de la Defensa Nacional, por la naturaleza de los mismos, deben ser excluidos o tratados específicamente en el proceso de medición respectivo. La desagregación de estos gastos en el caso peruano es posible de ser realizada.

En el escenario antes descrito, debe comentarse que no son ciertos aquellos argumentos referidos al hecho que las Fuerzas Armadas de un país, al mantenerse entrenadas y preparadas para enfrentar las contingencias del Frente Interno, léase

[10] "Un capítulo especial en materia de seguridad lo es el problema del narcotráfico, las dimensiones que ha alcanzado, su capacidad de reconversión (hemos pasado de los grandes carteles de los 80 a una proliferación de organizaciones y su entrelazamiento con la violencia política). En esta región es quizás donde, por su dimensión y contexto, el problema del narcotráfico involucra el empleo de la Fuerza Armada". Desafíos y dilemas de seguridad en América Latina en la Post Guerra Fría", Gabriel Gaspar Tapia, en Seguridad y Defensa en las Américas, Santiago, 2003, Parte 1.

lucha contra el terrorismo y narcotráfico, pudiesen ser estas acciones consideradas como aportes importantes a la disuasión en el Frente Externo, al poder ser desplegadas y empleadas sin mayor dificultad operacional y económica. La experiencia en el caso colombiano y peruano señala que las Fuerzas comprometidas en actividades operacionales en el Frente Interno tienen un entrenamiento de recursos humanos, dentro de un esquema no convencional, y una preparación de sus recursos materiales distintos al de un escenario de guerra convencional.

Para comprender mejor esto último, las plataformas y armamentos destinados a combatir al terrorismo por lo general no son los mismos que los utilizados en los conflictos armados en el Frente Externo, dentro de una hipótesis clásica de conflicto. Es ilógico pensar en el empleo de cazabombarderos de última generación, blindados, artillería pesada, submarinos y misiles en operaciones contraterroristas en la región.

Por otro lado, si bien es cierto que el nivel del PBI es un factor relevante para la medición del Gasto de Defensa entre países a ser comparados, no necesariamente es una “medida de confianza” entendida en términos cualitativos. En la hipótesis que dos países tengan similares Gastos de Defensa anuales en relación al PBI, un presupuesto de mejor calidad será indudablemente aquel que concentre menores gastos corrientes administrativos. Por tanto la calidad del Gasto de Defensa, adecuadamente desagregado en un proceso de medición comparativa, estará definida por la relación del *gasto corriente operacional* en actividades militares por parte de las Fuerzas Armadas.

En este sentido, los gastos corrientes administrativos de características ineludibles en los Presupuestos de la Defensa, incorporados en el agregado presupuestal (G1) y (G2) de la metodología CEPAL, que incluyen las remuneraciones, salarios, obligaciones sociales y pensiones, si bien es cierto exhiben su mayor valor agregado que es la transparencia, desde el punto de vista de la calidad de las cifras presupuestales son pocos relevantes, en razón que la calidad de las remuneraciones y obligaciones sociales, salarios e incluso pensiones son en la práctica variables exógenas que dependen directamente de la *política económica* del Gobierno en materia remunerativa y previsional.

Los agregados G1 y G2 representan en sí, la exposición pública y transparencia fiscal en materia social de los Gastos de Defensa de las Fuerzas Armadas. Aunado a esto último, dada las características rígidas, inflexibles e inerciales de estos gastos incorporados en los presupuestos fiscales, no pueden ser recortados ni mucho menos anulados salvo que se pretenda implementar *downsizing* dramáticos con efectos directos sobre el capital humano de las FFAA[11].

Por lo tanto, la naturaleza de los gastos corrientes operativos incorporados en los presupuestos de defensa, excluidos aquellos gastos administrativos vistos en el párrafo anterior, son aquellos gastos que requieren un mayor análisis cualitativo, los cuales convenientemente desagregados, tanto para el Frente Externo como Frente Interno respectivamente, permitirán medir comparativamente la verdadera dimensión de aquellos Gastos de Defensa estrictamente de carácter militar demandados por las Fuerzas Armadas de los países involucrados en un proceso de medición bilateral. En este sentido, los gastos corrientes operativos, en términos reales, son los verdaderos Gastos de Defensa de un Estado.

En la mejora de estos procesos bilaterales, con el mejor espíritu de incrementar aun más las medidas de confianza mutua a niveles Institucionales entre Fuerzas Armadas, se deberá considerar en un nuevo rubro denominado Gastos Operativos "G4". El ejercicio Colombia-Perú ha considerado esta modificación denominándola "Gn". Adicionalmente se estaría en condiciones de avanzar, en un mayor grado de confianza, desagregando estos gastos por cada Instituto de las Fuerzas Armadas de los países involucrados para una medición comparativa interinstitucional con sus homólogos.

Establecer un modelo de limitación de Gastos de Defensa en la región no es una tarea fácil. Sin embargo, es posible aproximarnos sucesivamente mediante la implementación de cuatro grandes acciones:

[11] Respecto a los asuntos sociales de los recursos humanos de las Fuerzas Armadas, existe un dramático déficit en la región en materia del estudio y análisis de las remuneraciones, sueldos y pensiones. Por lo general las Fuerzas Armadas en la región han estado excluidas en los procesos de reformas estructurales en materia remunerativa y pensionaria.

Construcción del Índice Regional de Transparencia del Presupuesto de Defensa

Se propone que la UNASUR a través del Consejo de Defensa Sudamericano, sobre la base de la Índice de Presupuesto Abierto (OBI) desarrollado por el International Budget Program, establezca un equipo de trabajo con el concurso de especialistas para la construcción de un *Índice Regional de Transparencia del Presupuesto de Defensa*. La construcción de este Índice es fundamental, tomando como insumos las opiniones en materia de transparencia del presupuesto de defensa, entre legisladores, expertos académicos, medios de comunicación y organizaciones civiles[12].

Medición estandarizada de Gastos de Defensa a nivel multilateral

Se propone que la UNASUR, a través del Consejo de Defensa Sudamericano, defina un modelo de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa, comparativo con otras políticas públicas domesticas, de mayor alcance al desarrollado por CEPAL, para su empleo a nivel subregional (CAN y/o MERCOSUR); modelo que posteriormente se emplearía en el desarrollo de una medición multilateral simultanea entre los países de la región[13].

Homologación de Gastos de Defensa

A partir de los resultados del ejercicio a nivel multilateral antes citado proponer el la adopción de topes máximos en los Gastos de Defensa. Una medida inicial podría ser proponer que el Gasto de Defensa en la región no deba exceder el promedio anual mundial del Gasto de Defensa en términos de PBI, excepto en aquellos países que se encuentren en procesos de pacificación como producto de la lucha contra el terrorismo interno y contra el tráfico ilícito de drogas.

---

12 El Índice de Presupuesto Abierto es una investigación global que promueve el acceso ciudadano a la información presupuestal domestica y la adopción de mecanismos de *accontabilaty* de los presupuestos públicos. Sin embargo no se observa un mayor análisis respecto a la transparencia de los presupuestos de defensa y su percepción en las sociedades (www.openbudgetindex.org).

13 De acuerdo al espíritu de la Resolución sobre Limitación de Gastos Militares contenido en la AG/RES. 1963 (XXXIII-O/O3), fecha 10 Junio 2003 y Resolución sobre Limitación de Gastos Militares y promoción de mayor transparencia en la adquisición de armamento en las Américas, contenido en la AG/RES. 2188 (XXXIV-O/O6), fecha 06 Junio 2006.

Carta de Seguridad Interamericana

Consecuentemente con lo anterior, la suscripción por parte de los países del hemisferio de una *Carta de Seguridad Interamericana*, de carácter vinculante, donde se establezca el compromiso y reafirmación de los países de la región en el no uso de la fuerza para la solución de controversias, la alianza en materia de seguridad y defensa contra las nuevas amenazas así como el compromiso de reducción progresiva de los Gastos de Defensa, de tal forma que permita una redistribución del ingreso para atender las demandas sociales insatisfechas y coadyuvar en la reafirmación de un modelo de defensa cooperativa regional.

La prioridad de la región es el gasto social productivo, el fomento de la capacidad de generar riqueza, la disminución de la brecha social y la reducción de los dramáticos niveles de pobreza y pobreza extrema, coadyuvando en la mejora de las condiciones de gobernabilidad y consolidación del sistema democrático. En consecuencia, debe procurarse una activa política de defensa regional que se oriente a un razonable Gasto de Defensa. La construcción de este nuevo escenario dependerá básicamente de la madurez de sus decidores políticos y sociedades, en base a una constructiva influencia de integración. Los pueblos de América nos exigen resultados concretos en esta materia.

6.- Conclusiones y Recomendaciones

a.- Los Gastos de Defensa regionales presentan diversos grados de polarización. En algunos países, en términos del PBI doméstico, son extremadamente bajos y en otros muy por encima del promedio mundial. Excesivos niveles de Gastos de Defensa, por encima del promedio regional y sin amenazas tangibles, redundan contrariamente al espíritu que anima el desarrollo de las Medidas de Confianza y Seguridad Mutua; en la práctica reflejan desconfianzas hacia otros Estados así como mecanismos de presión interna en detrimento de las otras políticas públicas domésticas.

b.- A pesar del espíritu original contenido en la Carta fundamental de la OEA en materia de reducción de armamentos convencionales en la región y de las

frondosas declaraciones multilaterales surgidas en las Cumbres regionales, reuniones periódicas de Jefes de Estado y de Ministros de Defensa de las Américas, no se ha conseguido instrumentar mecanismos de carácter vinculante para una real reducción y limitación de Gastos de Defensa como Medida de Confianza y Seguridad Mutua de última generación, con el objetivo de disminuir desconfianzas y destinar mayores recursos fiscales al financiamiento de otras políticas públicas deficitarias, en especial en materia social.

c.- Teniendo en consideración las limitaciones de los datos a nivel regional, los Gastos de Defensa, de acuerdo a la evidencia disponible en términos de costo oportunidad, tienen un impacto negativo sobre la tasa de crecimiento económico, reduciendo el ahorro interno y la inversión así como el déficit fiscal. Por otro lado, crean presiones hacia el déficit en la balanza comercial y de la balanza de pagos.

d.- Los Gastos de Defensa, a pesar del beneficio marginal de la implementación de mecanismos *off set,* no han favorecido el nivel de empleo doméstico, en razón que las adquisiciones de plataformas y activos militares, por lo general, se efectúan en el mercado extranjero. Debemos señalar que los Gastos de Defensa son un componente sustantivo de la deuda externa regional. Como externalidad positiva los Gastos de Defensa contribuyen al empleo directo generado en la preparación del personal de tropa que cumple su servicio militar y que posteriormente se incorpora a la PEA nacional.

e.- Los ejercicios de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa, como medida de transparencia en la región, contribuyen en el fomento de crear espacios de distensión y en la ampliación de Medidas de Confianza y Seguridad Mutua a nivel bilateral. Ejercicios de esta naturaleza, ampliando la desagregación de los gastos que permitan observar el comportamiento de aquellos gastos de características operativas, tanto para el ámbito externo como interno, son perfectamente realizables a nivel *multilateral,* es decir a nivel subregional y regional.

f.- Los ejercicios de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa en la región, en la práctica, son insuficientes para acercarnos a un eventual proceso de limitación o reducción de Gastos de Defensa, y en razón que el escenario regional presenta una cada vez mayor integración económica y social, resulta imperiosa la necesidad de implementar instrumentos de naturaleza vinculante para la reducción de Gastos de Defensa.

g.- La Organización de Estados Americanos (OEA), concurrente con su carta fundacional, y la UNASUR con el concurso del flamante Consejo de Defensa Sudamericano promueven el establecimiento de Medidas de Confianza y Seguridad Mutua de última generación, en esta línea, es factible fomentar procesos simultáneos de Medición Estandarizada de Gastos de Defensa a nivel subregional y regional así como liderar la construcción de un *Índice Regional de Transparencia del Presupuesto de Defensa* con la finalidad de coadyuvar en la necesaria auditoria social.

h.- La suscripción de un acuerdo que reafirme el no uso de la fuerza para la solución de controversias y el compromiso de una *real reducción progresiva de los Gastos de Defensa* que permita una redistribución del ingreso permitiendo una mayor inclusión es de vital importancia. En este sentido, se hace impostergable la suscripción de un acuerdo multilateral o *Carta de Seguridad Interamericana,* como Medida de Confianza y Seguridad Mutua de última generación, en la búsqueda de una real homologación regional de gastos.

i.- Sin perjuicio de lo anterior y de la situación interna de Colombia, a partir de las nuevas amenazas de carácter transnacional y la escasa probabilidad de conflictos armados interestatales, resulta expectante estudiar la posibilidad de implementar en el futuro mecanismos mas activos de cooperación regional en materia de defensa como paso previo en la búsqueda de una real alianza militar regional, como estrategia de aplicación de economías de escala en los Gastos de Defensa, posibilitando de esta forma sentar las bases para procesos futuros de diseño de Fuerzas a nivel regional.

j.- Esta nueva visión permitiría migrar del modelo estratégico unilateral de características *defensivo-disuasivo* a un modelo intensivo multilateral *defensivo-cooperativo*. El multilateralismo en la producción de un bien público como la Defensa, otorga beneficios y se sustenta en la teoría económica de las alianzas.

BIBLIOGRAFIA

CEPAL. **Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa,** Santiago, CEPAL, 2001.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina 2008**.

DONADIO Marcela (coordinadora). **El Presupuesto de defensa en América Latina,** RESDAL, 2004.

DONADIO Marcela (coordinadora). **El Presupuesto de Seguridad Interior. Actores y Procesos. Cuadernos de Seguridad 2008.**

GASPAR TAPIA Gabriel. **Desafíos y dilemas de seguridad en América Latina en la Post Guerra Fría,** en Seguridad y Defensa en las Américas, Santiago, 2003

GOETZE Richard. **El proceso de elaboración del presupuesto de defensa y la participación civil,** en "La gestión de la seguridad en tiempos de transición militar", Lima, IDEPE, 2002.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). **The Military Balance 2009,** Londres, 2009.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. **Open Budget Survey 2008**.

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

NUEVA MAYORIA**. Balance Militar en América del Sur,** Buenos Aires, Octubre 2008.

PALOMINO Fernando. **Economía de la Defensa Nacional: Una aproximación al caso peruano,** Lima, Comisión Andina de Juristas (CAJ), 2004.

PALOMINO Fernando. **Gastos en defensa: una propuesta de homologación en la region,** Washington, Universidad del Salvador-CID, 2005.

PETREI Humberto. **Presupuesto y Control. Pautas de reforma para América Latina. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo** (BID), 1997.

POLO Juan. **El presupuesto de Defensa: una medida de confianza y seguridad para garantizar la paz y estabilidad entre los Estados,** Washington, CID, 2003.

SANDLER Todd y HARTLEY Keith. **The Economics of defense,** Cambridge University Press, Massachusetts Institute of Technology, 1995.

RODRIGUEZ Inés, SIBILLA Gustavo, VARA Julio. **"Calidad, Eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa: El caso de Argentina,** Papeles de Investigación, RESDAL, Agosto 2004.

SCHEETZ Thomas. **El presupuesto de defensa en Argentina: su contexto y una metodología de análisis,** Washington, Security and Defense Review Vol.2, Summer 2002.

SCHEETZ Thomas. **Una evaluación al documento cepalino: Metodología Estandarizada común para la medición de Gastos de Defensa,** Brasilia, REDES 2002.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **Yearbook,** Estocolmo, 2008.

TIBILETTI Luis Eduardo. **La conducción política de los asuntos de defensa y el presupuesto de las Fuerzas Armadas** en "La gestión de la seguridad en tiempos de transición militar", Lima, IDEPE, 2002.