El Presupuesto de Defensa: Una Medida de Confianza y Seguridad Mutua para garantizar la Paz y Estabilidad entre los Estados

Juan Octavio Polo Wood

Las relaciones entre países vecinos atraviesan ciclos en los que a veces se alternan períodos de entendimiento y cooperación con etapas de tensión y amenaza de conflicto bélico. Como producto de estas crisis surge el tema de las Medidas de Confianza y Seguridad Mutua (MCSM) con el objetivo de disminuir la posibilidad de que una crisis escale en conflicto. Una de las medidas desarrolladas y puestas en práctica en América del Sur es la publicación del Presupuesto de Defensa.

En los casos en que las relaciones bilaterales se ven afectadas seriamente, se puede llegar hasta el rompimiento de las relaciones diplomáticas. En circunstancias como éstas, agravadas por los prejuicios, desconfianza, errores de interpretación y sucesivas crisis, surge la necesidad de buscar acciones e iniciativas que progresivamente eliminen el clima de incertidumbre que se da principalmente en las zonas fronterizas con mayor presencia militar.

La comunidad internacional establece vínculos mediante agendas cooperativas, las mismas que han acogido propuestas atractivas, como es la del fomento de los medios pacíficos para resolver las discrepancias internacionales. La trasparencia de estos medios es asegurada mediante el uso del diálogo para solucionar las diferencias y mediante el fomento de la confianza y credibilidad entre las naciones. Aunque algunas amenazas necesitan ser controladas mediante el despliegue de fuerzas militares, siempre debe ser dentro del marco de los acuerdos internacionales, tendiéndose así, hacia un modelo global en el que las relaciones pacíficas lleguen a prevalecer frente a las tradicionales que estaban basadas en el conflicto.

Las MCSM son una cuestión central en las discusiones sobre seguridad. Estas medidas se originaron entre las grandes potencias con el fin de obtener un cierto equilibrio y control recíproco. Tienen como ventaja evitar los movimientos militares sorpresivos y son un recurso esencial para la estructuración de la paz y el orden tanto a nivel regional como a nivel mundial.

El establecimiento de MCSM también implica que deben hacerse trasparentes las actividades y rutinas militares de las naciones involucradas. Las autoridades políticas deberían participar en el diseño y control de la Política de Defensa y deberían incrementarse las relaciones entre los militares de los países que las asesoran.

Mediante la aplicación de tres de las metodologías existentes, se analizará si la publicación de los Presupuestos de Defensa de algunos países de América del Sur están cumpliendo con el objetivo de ser una MCSM, lo que nos permitirá evaluar los resultados y determinar si hay información relevante que valide la efectividad de esta medida.

Medidas de Confianza y Seguridad Mutua

Las MCSM forman parte de la planificación político-estratégica en escenarios de probables conflictos y como parte de una estrategia para prevenir su ocurrencia. Trascienden el marco de las relaciones bilaterales, porque promueven la paz regional y en

algunos casos, la mundial. Aunque no son lo mismo, algunos acuerdos multilaterales también fomentan la paz y estabilidad entre los Estados.

Las MCSM son acciones destinadas a prevenir situaciones de crisis y conflicto y llevan implícitas la percepción recíproca de amenaza y la adopción de medidas equivalentes.[1] Surgen ante una relación de conflicto y se enmarcan en el nivel político-estratégico de la toma de decisiones. Son específicas a cada relación conflictiva y son concretas y definidas en el tiempo y en el espacio. Las medidas de carácter militar son el resultado de una concepción estratégico-política que toma en cuenta las medidas adoptadas en otros ámbitos.

Su objeto está en la actuación sobre los riesgos y las amenazas, lo que les otorga un valor preventivo posibilitando la comunicación y dando eficacia a los mecanismos de información.[2]

Las MCSM se caracterizan por ser trasparentes y abiertas, ya que tienen por objeto establecer claridad sobre los objetivos que se persiguen. La trasparencia es el requisito básico; ella busca hacer evidente los cursos de acción, demostrar una lógica de acción que ella no responde a una agresión contra otros actores. La verificación cumple un papel esencial en el establecimiento de la trasparencia.

También son predecibles porque buscan hacer fiable el comportamiento y para ello generan un patrón de conducta. Su función específica es hacer evidente la aparición de comportamientos agresivos que contrasten con el patrón de relación establecido o con el compromiso de conducta diseñado. Requieren una reciprocidad y equivalencia porque deben corresponder a desarrollos entre las partes. Debe existir una simetría básica en los compromisos.

La Junta Interamericana de Defensa (JID) ha precisado[3] que las MCSM tienen como propósito prevenir situaciones de crisis y de conflicto tratando de fortalecer la paz y la seguridad internacional contribuyendo al desarrollo de un mejor entendimiento, de relaciones más estables entre las naciones, creando y perfeccionando las condiciones necesarias para una cooperación provechosa.

Establece que los objetivos generales de las MCSM son: contribuir a reducir o eliminar la desconfianza, temor y hostilidad que puedan existir entre los estados, fortalecer la confianza ya existente y contribuir al fortalecimiento de la seguridad en el continente. También establece que reducen la posibilidad de una acción militar prematura e inhiben el uso de la fuerza.



La JID precisa que las MCSM previenen los conflictos.

Entre las diversas MCSM que se pueden establecer para diferentes casos, tenemos: reuniones de reconocimiento mutuo, sistemas de información y consulta recíprocas y una gran lista de medidas que se ha expandido conforme la buena voluntad ha dado paso a la creatividad.

Es interesante recalcar el carácter de medio y no de fin de las MCSM.

Presupuesto de Defensa

El planeamiento de la defensa militar es un proceso ordenado y continuo, dividido en ciclos que pueden ser anuales o bienales, en el que se asegura la concurrencia de esfuerzos de los diversos organismos de los ministerios de Defensa para garantizar el debido aporte de las fuerzas armadas a la Defensa Nacional.

El presupuesto del Ministerio de Defensa frecuentemente se toma como la medida del gasto militar. Sin embargo, esta magnitud representa sólo un porcentaje de su valor real debido a que varias partidas se encuentran distribuidas en otros ministerios o sectores.

Definir lo que es el gasto militar de un país no es fácil. Algunos organismos internacionales han elaborado sus propios conceptos.



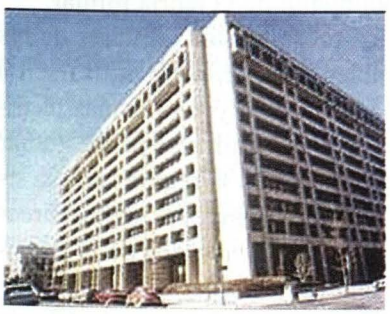
La OTAN incluye a las fuerzas de policía en los gastos militares.

1 *Concepto publicado por el Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) del Ejército de Chile, en el artículo* Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua: verificación *en 1997.*

2 *Desde la perspectiva de los analistas y especialistas, según Juan Cheyre Espinosa*

3 *Estado Mayor, Consideraciones Generales sobre las Medidas de Confianza Mutua de Carácter Militar, 1995.*

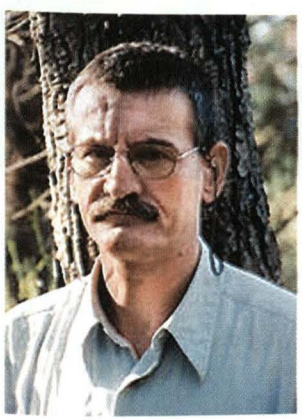
La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) define que la clasificación de gastos militares debe incluir: los gastos de funcionamiento y capital del Ministerio de Defensa y otros departamentos (programas militares y espaciales), el coste de las fuerzas de policía y otras organizaciones paramilitares, los gastos de investigación y desarrollo, las pensiones de jubilación del personal militar y civil dedicado a estas actividades y la ayuda militar a otros países. Se deben excluir los gastos de defensa civil, los intereses de deudas de guerra y las pensiones a ex combatientes.



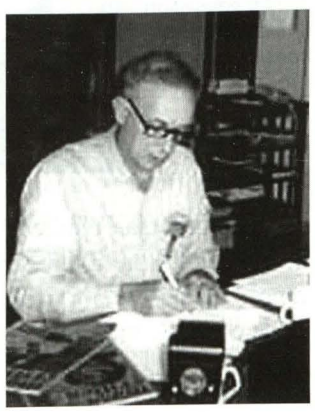
El FMI incluye dentro de los gastos de Defensa al coste de las fuerzas de policía.

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

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) establece una relación detallada de las partidas a considerar dividiéndolas en tres grandes rubros: gastos de funcionamiento, gastos de equipos y construcción y gastos de investigación y desarrollo.



Vicenç Fisas, España.



Thomas Scheetz, Argentina.

También existen numerosos trabajos entre los que destacan las publicaciones de Vicenç Fisas en el anuario del Centro de Investigaciones para la Paz (España) y Thomas Scheetz (Argentina) en diversos foros académicos internacionales, quienes coinciden en considerar como gasto militar un conjunto de conceptos mucho más amplio que el simple presupuesto del Ministerio de Defensa.

Las fuentes internacionales principales producen información muy dispareja sobre los presupuestos de Defensa tanto en calidad como en precisión metodológica. Las diferencias entre una y otra serie son grandes (a veces llegan hasta 300%) y las tendencias entre ellas también varían según la fuente. Esto afecta el análisis de los expertos que fundamentan sus resultados sobre estas fuentes. Además, es muy poca la amplitud de la información estadística, lo que limita la capacidad de análisis de la situación real de las fuerzas de un país, y entre países.

Cuando se menciona el gasto militar para un año, se está haciendo referencia al presupuesto del Ministerio de Defensa, pero el gasto militar real supera esta cifra.

El analista español Xavier Tarrés opina que inclusive los intereses de la deuda deben ser considerados: "Puede discutirse la conveniencia de incluir los intereses de la Deuda, puesto que se trata de un componente de la financiación y no propiamente de una inversión. La Deuda Pública nace como consecuencia de la necesidad de financiar un déficit público del cual todos los gastos fueron responsables en parte. Si hablamos del gasto militar en términos de costes de oportunidad es evidente que los intereses de la Deuda no deberían incluirse, puesto que el destino alternativo de los fondos requeriría también la financiación correspondiente. Sin embargo, si el análisis es para averiguar cuál es el coste real de la Defensa teniendo en cuenta todos sus componentes, no hay duda de que sin gastos militares el déficit hubiera sido menor, y como consecuencia, también menores los intereses. Por tanto, la imputación de la parte proporcional de estos gastos financieros está, desde este punto de vista, justificada".[4]

Podría discutirse también la inclusión de las contribuciones a la investigación militar que realizan los ministerios de industria mediante créditos a las empresas del sector. Estos créditos constituyen un anticipo de gasto, puesto que son aplicados al armamento que será adquirido más adelante por el Ministerio

4 *Xavier Tarrés, El Presupuesto de Defensa.*

de Defensa. Por esta razón, a pesar de tener la forma de activo financiero, no dejan de ser recursos públicos que se destinan a la investigación militar.

De la liquidación de los presupuestos podemos obtener las obligaciones reconocidas o gasto real y compararlas con los créditos iniciales. En los casos de los ministerios de Defensa, los gastos reales superan sistemáticamente a los créditos iniciales presupuestados.

No existe una metodología estandarizada común para la medición de los gastos de Defensa entre todos los países de Sudamérica. En 1998, los gobiernos de Chile y Argentina solicitaron, en forma conjunta a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la realización de un estudio técnico tendiente a disponer de esta metodología. Esta acción conjunta estuvo orientada a perfeccionar la trasparencia en sus políticas de Defensa. El resultado del trabajo ha sido provechoso para Argentina y Chile y abre un camino de cooperación para toda la región.

La metodología que se propuso permite calcular el gasto de Defensa a partir de lo efectivamente "pagado" en cada ejercicio fiscal de los presupuestos asignados al sector Defensa, definiendo tres niveles de ajustes:

- G1 Básico: Gastos de Defensa incluidos los gastos en salud y educación del personal de la Fuerza Armada y su familia cuando son financiados por el Estado.
- G2 Ampliado: con prestaciones provisionales netas.
- G3 Total: con industria de Defensa, otras actividades productivas, actividades de Defensa de otros organismos públicos.

El Presupuesto de Defensa como una Medida de Confianza y Seguridad Mutua

La oferta de información actualmente existente sobre los gastos de Defensa se puede mejorar de tal forma que permita a la sociedad evaluar y controlar efectivamente la calidad de sus instituciones castrenses.

Los análisis necesarios deben realizarse conjuntamente desde el punto de vista del especialista en presupuestos, como del experto en la teoría, política, historia e instituciones del sector Defensa. Este procedimiento es necesario para que el desagregado y cruce de cortes a nivel analítico-presupuestario, por un lado, y el conocimiento del comportamiento administrativo de militares y funcionarios civiles en defensa, por el otro, permitan que la crítica en el área de Defensa sea útil. Los indicadores globales, como el gasto por función o como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI), realmente son de limitada utilidad. Esto estaría indicando la existencia de una visión superficial de las interacciones del sector Defensa con el sector público, con la economía en general y dentro del contexto regional. Debe analizarse también la eficiencia de los gastos de Defensa, vistos desde una perspectiva profesional y comparativa con pleno conocimiento de la teoría militar.

Para lograr que los presupuestos militares de los países sean comparables entre sí, debe utilizarse en todos ellos la misma definición y las mismas técnicas contables. La definición a utilizarse para estudiar el gasto en seguridad externa en la región sería la siguiente: el gasto de Defensa incluye los gastos directos para el gobierno nacional derivados de la provisión del servicio de defensa externa.

Al desagregarse estos gastos de Defensa, debería considerarse por lo menos los gastos de personal, mantenimiento y operaciones, adquisiciones de material bélico, investigación y desarrollo, construcción militar (incluyendo viviendas especiales), pensiones y fondos de retiro, gastos de agregadurías y cuentas, contribuciones internacionales, relaciones públicas, salud y educación (militar)[5], inteligencia, ayuda militar (recibida y otorgada), proyectos militares con participación civil, patrullaje costero y control fronterizo (cuando es función militar) y defensa civil (si es que es responsabilidad militar).



La educación militar debe ser considerada dentro de los gastos de Defensa.

Hay diversas técnicas contables que pueden ser utilizadas.[6] Son interesantes de analizar principalmente los gastos por programa y los gastos por objeto de gasto económico (sueldos y salarios, armamen-

5 *Podrían ser vistos como gasto social, pero se incluyen por que son administrados por los mismos militares y son más costosos que los financiados por el Tesoro para el público en general, de acuerdo a T. Scheetz, Gastos militares en América del Sur.*

6 *Una de las técnicas contables más completas son las Estadísticas Financieras Gubernamentales que provienen del Fondo Monetario Internacional.*

to y material, operaciones, etc.). Los programas militares que concurren con esta definición son los servicios de inteligencia, ministerios de Defensa, comandos conjuntos, centros de investigación y desarrollo militar, comandancias generales o estados mayores, institutos históricos, médicos o geográficos militares, empresas o fábricas militares y los fondos de retiros y pensiones militares.

Otro problema significativo para resolver en algunos casos es el del empalme entre distintas series del PBI con años base diferentes. No hay manera de ligar la serie del PBI con base en un año y la serie con base en otro. Para solucionar este problema, se aplica una metodología habitual que consiste en armar un deflactor provisorio, pero la comparabilidad entre año y año de cualquier serie utilizando el PBI como denominador, o usando el deflactor[7] implícito del PBI[8], está comprometida. Esto afecta la viabilidad de armar modelos econométricos y de comparar gastos militares divididos por el PBI. En el caso de Argentina, las bases normativas de su presupuesto de Defensa y la metodología del presupuesto están publicadas en su libro blanco.

Se han elaborado varios indicadores o formatos de presentación alternativos para analizar y comparar el gasto de Defensa de manera crítica.

1. La serie anual de gastos de Defensa nominales por programa y por objeto de gasto económico. Es útil para los usuarios especialistas que quieren manejar sus propios estudios analíticos.
2. Es la misma serie anual de gastos de Defensa, pero deflactada. Esta serie permite comparar de año en año el crecimiento/caída real del gasto militar.
3. La serie de gastos de Defensa en dólares constantes. Es lo mejor para hacer comparaciones internacionales, aunque tiene la debilidad de descansar sobre un tipo de cambio que tiende a distorsionar las comparaciones entre país y país y entre año y año.
4. Gastos de Defensa /PBI. Se utiliza para hacer comparaciones internacionales.
5. Gastos de Defensa por habitante y el número de efectivos por habitante. Es un indicador que permite detectar el esfuerzo bélico genuino de un país en función de lo que le cuesta a cada habitante el mantener su seguridad externa.
6. Gastos de Defensa /Gasto total fiscal de administración nacional. Se utiliza para estudiar el desplazamiento de otros gastos funcionales como educación, salud, por gasto de defensa. Tiende a mostrar el poder histórico relativo de cada sector presupuestado.
7. Gasto de Defensa por uniformado. Indica la calidad bélica de la fuerza y es el resultado del capital bélico y de la mano de obra bélica, expresados monetariamente.
8. Coste laboral (incluyendo previsión) dividido por el gasto de Defensa total. Es una muestra de la eficiencia y capacidad operativa real. Como referencia, se estima que los costes laborales de unas fuerzas armadas deberían ubicarse entre el 40 y el 50% de sus costes totales. Cuando se sobrepasa este nivel, la fuerza está reduciendo la productividad de su servicio de seguridad externa, ya sea porque está sobredimensionada y viviendo a expensas del fisco o porque el estado no está otorgando el presupuesto apropiado para el cumplimiento de la misión asignada. Este dato también indica algo sobre el residuo que es el capital adquirido dividido por el gasto total.
9. Coste laboral (neto de previsión) dividido por el coste total de defensa. Aquí corresponden los mismos comentarios que en el párrafo anterior.
10. Previsión de Defensa /gasto de defensa total. Indica la capacidad de sostenimiento de los pasivos, la viabilidad del sistema previsional, y cuanto está desequilibrado el peso hacia la jerarquía superior de los Oficiales. Para ser autofinanciado un sistema previsional de defensa necesita de por lo menos 3,1 activos aportantes y así cubrir la totalidad de los gastos pasivos. Actualmente, la relación en algunos países está por debajo de 1. Esto pone a los sistemas previsionales en crisis.
11. Salarios de Defensa promedios. Muestra la evolución del poder adquisitivo de los miembros de la Fuerza Armada y su comparación con el resto del sector público. Si suponemos una pirámide por grados equivalente entre el sector Defensa y los sectores educación, salud, etc., el salario promedio de cada sector debería ser aproximadamente igual. Si se encuentran grandes diferencias, esto tiende a in-

7 *Deflactar es corregir las variaciones de una magnitud como consecuencia de una modificación del valor de la unidad que se mide.*
8 *T. Scheetz. El Presupuesto de Defensa en Argentina.*

dicar diferencias en el poder e influencia de cada sector.

12. Gastos en adquisiciones bélicas. Muestra la capacidad política de mantener una fuerza operativa genuina. Se utiliza también para examinar el balance estratégico regional y detectar si existiera una carrera armamentista.
13. Adquisiciones bélicas/gasto de Defensa total. Muestra la intención política de mantener la capacidad operativa genuina futura. Ninguna fuerza opera con sólo la mano de obra. La función de producción de poder militar permite poco margen para elegir entre mano de obra intensiva versus capital intensivo, dada la situación de competencia en una guerra. Por esta razón la elección de capital y mano de obra se hace en función de los potenciales enemigos y no al gusto del país.
14. Gasto directo del ejército, marina o fuerza aérea/gasto total en defensa. Este índice muestra la evolución del poder político relativo entre las tres fuerzas. También es útil para mostrar la decisión política sobre la importancia relativa de una fuerza o un teatro de operaciones para la Defensa del país.
15. Fuerza aérea: Número de Oficiales y Suboficiales por avión. Éste es un indicador internacional de eficiencia en la fuerza, que junto con horas de vuelo por piloto, indica la operatividad genuina de la fuerza.
16. Comparación del gasto de Defensa en la ley de presupuesto versus el devengado. Es una muestra del poder político de la Fuerza Armada frente a otros sectores presupuestados, suponiendo que los ajustes/agregados no son repartidos proporcionalmente.
17. Un modelo econométrico[9] del impacto del sector Defensa en la macroeconomía. Se asume que el bien público "defensa externa" es de hecho un "bien" público, entonces los signos de los coeficientes de gasto militar deberían ser positivos. Cuando estos signos son negativos, tienden a indicar que la fuerza armada está mal orientada, diseñada o presupuestada.
18. La cantidad de altos Oficiales en cada fuerza comparada con sus pares en la Fuerza Armada estadounidense. Este índice muestra los desequilibrios por exceso de altos grados o la burocratización de la institución de Defensa. Esto tiene implicancias para la fuerza activa y para los costes futuros del sistema previsional.

Comprobación

Para efectuar una comprobación de la utilidad del presupuesto de Defensa como una medida de confianza y seguridad mutua, se han escogido los indicadores número 3- Gastos de Defensa anuales en dólares constantes, 4- Gastos de defensa /PBI y 5- Gastos de defensa por habitante, para ser aplicados en algunos países de América del Sur en la década de 1993 a 2002.

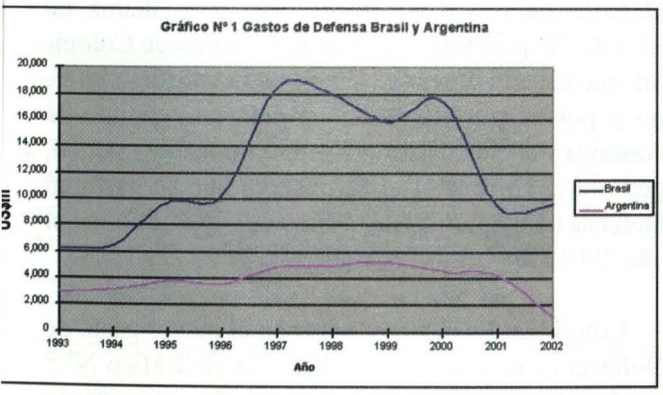
Deberá tomarse en cuenta que algunos gobiernos tienden a clasificar los gastos paramilitares, de pensiones militares y subsidios a la industria de Defensa, fuera del presupuesto de Defensa sin especificar detalles en los otros presupuestos. Cuando esta información se obtiene y se añade a los datos originales, los gastos de Defensa se incrementan aproximadamente en dos tercios sobre la información oficial. Otros, rehúsan dar detalles de las cuentas adicionales al presupuesto, como por ejemplo los ingresos industriales y comerciales para la Defensa. Estos fondos extras incrementan el presupuesto de Defensa en aproximadamente un tercio.

1. Gastos de Defensa en Sudamérica (US$m)

Esta evaluación está basada en el indicador número 3, la serie de gastos de Defensa en dólares constantes, que es el mejor para hacer comparaciones internacionales. La información se encuentra registrada y representada en el Gráfico General Nº 1 y Gráfico General Nº 2. En el Gráfico General Nº 1 está incluida la información correspondiente a Estados Unidos (EE.UU.), lo que servirá para poner a los gastos de Defensa en su verdadera dimensión dentro del contexto mundial.

Brasil: De acuerdo con este indicador, el primer país en gastos de Defensa es Brasil. En el gráfico Nº 1 se observa que el incremento de gastos entre los años 1994 y 1997 coincide con un mayor gasto del gobierno en el Ejército con miras a fortalecer su seguridad interna. La disminución del gasto entre los años 1997 y 1998 coincide con la devaluación del Real con respecto al dólar en esos años. Se observa

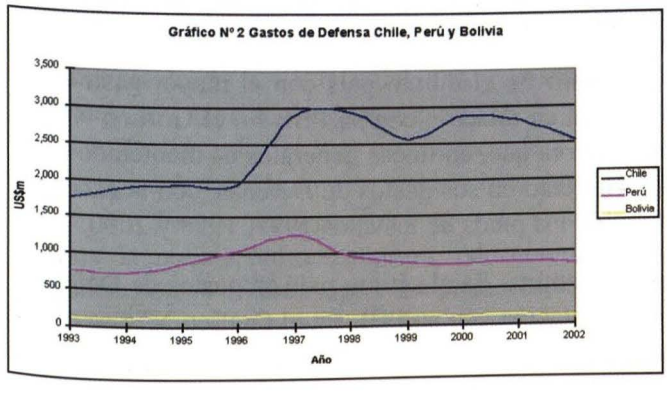
9 *La econometría trata del análisis matemático y estadístico de las relaciones entre las variables económicas y la inferencia estadística con el objeto de tratar los fenómenos complejos económicos y sociales, y, particularmente, aquellos en los que se da la imposibilidad de realizar experimentos controlados en el mundo real. Un modelo econométrico es una visión simplificada de la realidad siempre más compleja.*



un brusco descenso en sus gastos de Defensa ocurrido a partir del año 2001. Sus gastos de Defensa fueron ascendiendo desde 6.270 millones hasta 17.545 millones de dólares anuales durante el año 2000, pero a partir del año 2001 los gastos descendieron por debajo de los 10 mil millones de dólares anuales. Esta reducción coincide con la decisión política del Presidente Cardoso de reducir los presupuestos de varios sectores, especialmente del sector Defensa. El objetivo fue disminuir la deuda interna y sus intereses para poder cumplir con las exigencias del FMI y así obtener nuevos créditos.

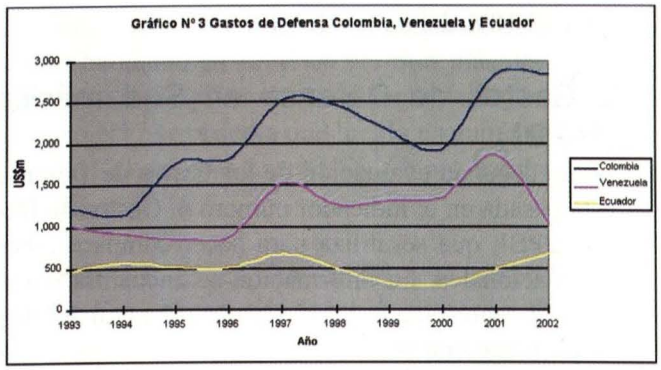
Argentina: Es el segundo país en gastos de Defensa en dólares anuales. En el Gráfico N° 1 se observa que sus gastos anuales han estado creciendo en forma lenta y se mantuvieron alrededor de los 5.000 millones de dólares entre los años 1997 y 2001. Se observa un brusco descenso en el año 2002, hasta 1.386 millones de dólares. Este descenso coincide con el cambio de convertibilidad de la moneda argentina. Luego del cambio, el peso argentino redujo su valor a la tercera parte.

Chile: Es el tercer país en gastos de Defensa. En el Gráfico N° 2 se observa un fuerte crecimiento hasta llegar a 2.952 millones de dólares durante el año



1998. Desde entonces sus gastos oscilan entre 2.500 y 3.000 millones de dólares cada año. El incremento del año 2000 se debió a un aumento de personal y de las pensiones, financiadas con el 16% del aumento de los fondos provenientes de la industria del cobre, de la cual el Ministerio de Defensa se beneficia directamente.

Colombia: Es el cuarto país en gastos de Defensa. En el Gráfico N° 3 se observa que sus gastos han ido creciendo constantemente hasta llegar a 2.542 millones de dólares anuales durante el año 1997, este valor descendió en el año 2000 hasta los 1.955 millones de dólares, debido a recortes presupuestales efectuados en todos los sectores para reducir el déficit fiscal. A partir del año 2001 el gasto ascendió a 2.800 millones de dólares anuales debido al cambio de estrategia por el Presidente Pastrana ante el narcoterrorismo y la evidencia de que la estrategia del diálogo no estaba dando resultados. Ningún país contabiliza como gasto propio lo que recibe en ayuda militar desde el exterior, el que ayuda es el que aporta, por lo tanto la ayuda del Plan Colombia está en el presupuesto estadounidense y no en el de Colombia. Si se contara, Colombia subiría de categoría.



Venezuela: Es el quinto país en gastos de Defensa. En el Gráfico N° 3 se observa que su comportamiento ha sido irregular, variando anualmente sus gastos, con un máximo de 1.881 millones de dólares durante el año 2001 y el siguiente año se redujo a 1.081 millones de dólares (el 57%). Esta gran reducción se debería a la aplicación del Plan Bolívar para combatir la pobreza que ha requerido dar nuevos destinos a los fondos asignados a todos los sectores, especialmente de Defensa.

Perú: Es el sexto país en gastos de Defensa. En el Gráfico N° 2 se observa un crecimiento entre los años 1994 y 1997, como consecuencia del conflicto con Ecuador. Llegó hasta un máximo de 1.276 millones de dólares durante el año 1997, para luego des-

cender más del 30% a un promedio de 900 millones de dólares anuales durante todos los años siguientes. Este descenso en el gasto sería una consecuencia de la firma de los Acuerdos de Paz con Ecuador y del fenómeno de El Niño del año 1998.

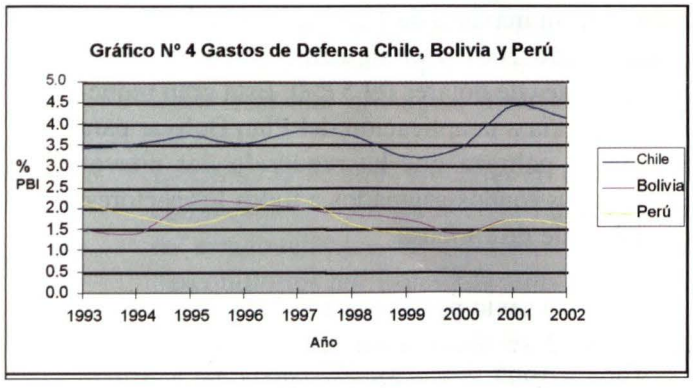
Ecuador: Sétimo país en gastos de Defensa. En el Gráfico Nº 3 se observa que incrementó sus gastos hasta llegar a 692 millones de dólares anuales durante el año 1997 y luego, gracias a los Acuerdos de Paz con Perú, estos gastos fueron descendiendo hasta llegar a 314 millones durante el año 2000. Debido a los problemas de seguridad ocasionados por los efectos colaterales del Plan Colombia, los gastos han vuelto a ascender hasta llegar a 685 millones de dólares durante el año 2002, nivel similar al que se tuvo durante las tensiones con Perú antes de la firma de los Acuerdos de Paz.

Luego de evaluar estos siete países, es interesante considerar el Gráfico General Nº 3, en el cual se presentan los gastos de Defensa de América del Sur en comparación con los de EE.UU. Es abismal la diferencia en gastos de Defensa entre estas dos realidades dentro del mismo hemisferio. La suma de los gastos de Defensa de todos los países de América del Sur, de la cual la mitad corresponden a Brasil, no llega ni al 10% del de los de EE.UU.

2 Gastos de Defensa en Sudamérica (%PBI)

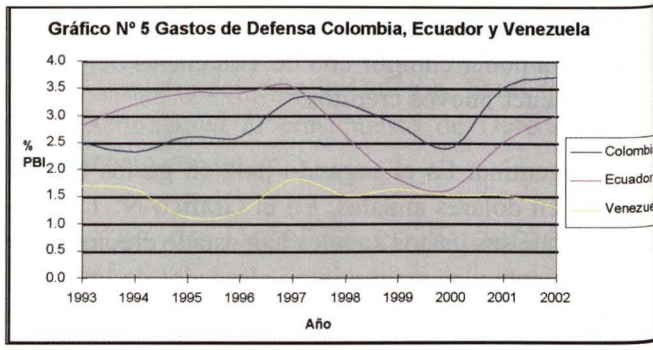
La segunda evaluación de los gastos de Defensa está basada en el indicador número 4, Gastos de Defensa/PBI, que se utiliza para hacer comparaciones internacionales. La información se encuentra registrada y representada en el Cuadro General Nº 4 y Gráfico General Nº 5.

En el Gráfico General Nº 4 también figura la información correspondiente a EE.UU., porque servirá para detectar el peso de los gastos de Defensa dentro del contexto hemisférico.



Chile: Es el segundo país con el mayor gasto de Defensa en relación con su PBI, por encima de EE.UU., la potencia mundial, por encima de Colombia que actualmente está viviendo un conflicto interno y por encima de Brasil el país más grande de América del Sur. No tiene ningún conflicto actual, pero en el Gráfico Nº 4 se observa que su gasto en Defensa ha crecido hasta alcanzar el 4,4% durante el año 2001.

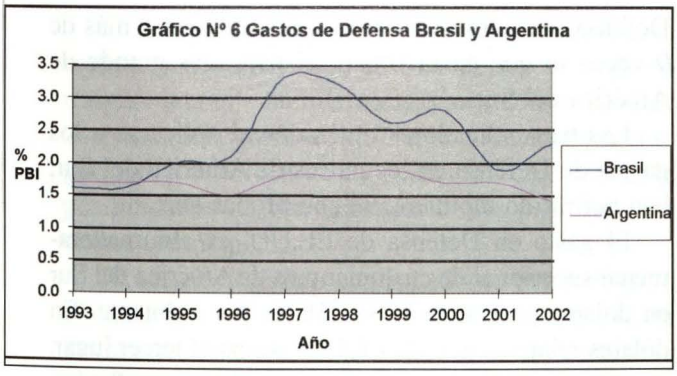
Colombia: Es el tercer país con el mayor gasto de Defensa en relación con su PBI. En el Gráfico Nº 5 se observa que su gasto en Defensa fue en aumento hasta llegar a un 3,3% en el año 1997. En el año 2000 bajó hasta 2,4% debido a la fallida estrategia del diálogo con el grupo narcoterrorista Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que no funcionó, por lo que se tuvo que volver a subir hasta llegar a 3,7% en el año 2002. Estos gastos elevados se explicarían en razón del conflicto interno que vive Colombia y que se han visto reforzados con el Plan Colombia.



Ecuador: Es el cuarto país con el mayor gasto en Defensa en relación con su PBI. En el Gráfico Nº 5 se observa que sus gastos aumentaron hasta llegar al 3,5% de su PBI, luego de la firma de los Acuerdos de Paz con Perú en el año 1998. Los gastos descendieron hasta 1,6% en el 2000. Esta tendencia es revertida y empieza a subir hasta 3% en el año 2002, como consecuencia de los requerimientos de seguridad ocasionados por los efectos colaterales del Plan Colombia.

Brasil: Es el quinto país con el mayor gasto de Defensa en relación con su PBI. En el Gráfico Nº 6 se observa que, en líneas generales ha mantenido un crecimiento en sus gastos de Defensa, con la excepción de los picos de los años 1997, 1998 y 2000.

Argentina: Es el sétimo país en gastos de Defensa en relación con su PBI. En el Gráfico Nº 6 se observa que ha mantenido un gasto promedio de 1,7% del PBI anual, excepto en el 2002 en que descendió hasta 1,4%.



Bolivia: Es el octavo país en gastos de Defensa en relación con su PBI. En el Gráfico Nº 4 se observa que desde 1995 su gasto ha venido descendiendo hasta llegar a 1,6% en el 2002, con un mínimo de 1,4% en el 2000.

Perú: Es el noveno país en gastos de Defensa en relación con su PBI. En el Gráfico Nº 4 se observa que sus gastos en defensa han venido descendiendo desde 2,1% en 1993 hasta 1,6% en el 2002, con un mínimo de 1,3% en el 2000. Se observa un crecimiento entre los años 1995 y 1997 que coinciden con el conflicto con Ecuador y con la firma de los Acuerdos de Paz.

Venezuela: Es el décimo país en gastos de Defensa en relación con su PBI. En el Gráfico Nº 5 se observa que sus gastos han ido descendiendo desde 1,7% en 1993 hasta 1,3% en el 2002.

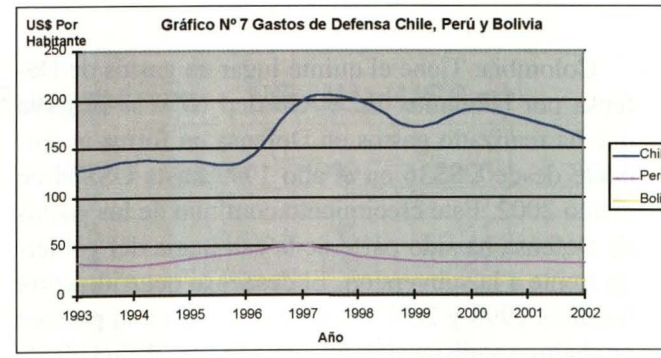
Al incluir a EE.UU. como una referencia en el análisis, en el Gráfico General Nº 6 se observa que se ubica entre los mismos valores que los países que están viviendo conflictos o temen vivirlos; pero su índice no está demasiado alejado de los países de América del Sur. Llama la atención que los gastos en defensa de EE.UU. son superados por Chile.

La comunidad latinoamericana está gastando en Defensa menos del 2% del PBI. Parece poco, pero si tomamos en cuenta la presión tributaria, las cosas cambian. La Unión Europea (UE) tiene una presión tributaria del 44%, EE.UU. del 30% y América Latina del 20%. Una cosa es decir que EE.UU. gasta 3% del PBI y eso sale del 32% que se recauda y otra cosa es gastar 2% cuando sólo ingresa 10% del PBI. El 20% del Estado sería militar y el resto se dividiría entre la policía, administración, educación, salud, justicia, etc. Por esta razón no podemos tomar un porcentaje y decir que es mucho o poco, porque depende del tamaño del Estado. El gasto militar depende de la magnitud del país que se esté evaluando, puede ser muchísimo si gasto el 1,5% del PBI, y relativamente poco si gasto el 3% del PBI.

3 Gastos de Defensa en Sudamérica (US$ Por Habitante)

La tercera evaluación de los gastos de Defensa está basada en el indicador número 5, la serie de Gastos de Defensa Por Habitante. Este indicador permite detectar el esfuerzo bélico genuino de un país en función de lo que le cuesta a cada habitante el mantener su seguridad externa. La información se encuentra registrada y representada en el Cuadro General Nº 7 y Gráfico General Nº 8.

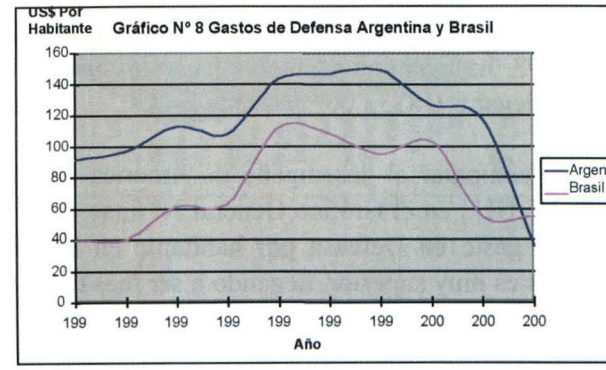
En el Gráfico General Nº 7 también está incluida la información correspondiente a EE.UU., porque servirá de referencia para comparar la importancia que otorga cada país a los gastos de defensa dentro del contexto hemisférico.



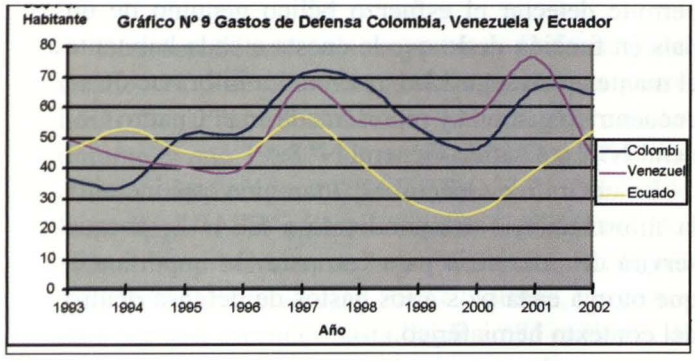
Chile: Ocupa el primer lugar en gastos de Defensa por habitante en América del Sur, más del doble que Argentina, quien ocupa el segundo lugar. En el Gráfico Nº 7 se observa que ha ido en aumento, desde US$128 en 1993 hasta US$160 por habitante en el 2002.

Argentina: En el Gráfico Nº 8 se observa que aunque tiene el segundo lugar en gastos en defensa por habitante, su desempeño que durante años se mantuvo en crecimiento, ha caído hasta la cuarta parte de su valor en el año 2002 como consecuencia de la crisis argentina.

Brasil: Tiene el cuarto lugar en gastos de Defensa por habitante. En el Gráfico Nº 8 se observa que también ha mostrado un descenso notorio, desde US$112 en 1997 hasta US$55 por habitante en los



años 2001 y 2002. Esta reducción coincide con la decisión política del Presidente Cardoso de reducir los presupuestos de varios sectores, especialmente el del sector Defensa.



Colombia: Tiene el quinto lugar en gastos de Defensa por habitante. En el Gráfico Nº 9 se observa que ha realizado gastos en Defensa en forma ascendente desde US$36 en el año 1993 hasta US$64 en el año 2002. Este crecimiento continuo de los gastos en Defensa ha sido parte de la estrategia del gobierno frente a la subversión. El descenso ocurrido entre los años 1998 y 2000 se explica debido a la política de diálogo y distensión auspiciada por el Presidente Samper, la misma que no dio resultados positivos, volviéndose a elevar los gastos en Defensa a partir del año 2001.

Venezuela: Tiene el sexto lugar en gastos de Defensa por habitante. En el Gráfico Nº 9 se observa que presenta un gasto en Defensa algo irregular. El promedio anual es de $53 por habitante.

Ecuador: Tiene el sétimo lugar en gastos de Defensa por habitante. En el Gráfico Nº 9 se observa que luego de los acuerdos de Paz con Perú en 1998, el índice comenzó a descender hasta llegar a US$25 por habitante en el 2000. Esta tendencia ha sido revertida y los gastos en Defensa están aumentando como consecuencia de la aplicación del Plan Colombia.

Perú: Tiene el octavo lugar en gastos de Defensa por habitante. En el Gráfico Nº 7 se observa que luego de la firma de los Acuerdos de Paz con Ecuador en 1998, ha mantenido una tendencia descendiente hasta llegar a US$33 por habitante.

Al comparar el desempeño de América del Sur con EE.UU., en el Gráfico General Nº 9, se observa que el gasto en Defensa por habitante en Estados Unidos es muy superior, llegando a ser más de 6 veces el gasto de Chile, el país con el mayor gasto en Defensa por habitante en América del Sur, y más de 9 veces lo que gasta Brasil, el país más grande de América del Sur.

Los tres indicadores utilizados al aplicarse a los gastos de Defensa en los países de América del Sur, han permitido rápidamente comprobar que:

El gasto en Defensa de EE.UU. es abrumadoramente superior al de cualquier país de América del Sur en dólares constantes y en dólares por habitante. En dólares relativos al PBI, EE.UU. ocupa el tercer lugar.

Los Acuerdos de Paz desarrollados entre Perú y Ecuador se han traducido en reducciones significativas en los gastos de Defensa.

Chile tiene un gasto en Defensa relativamente alto para la región. Tiene el mayor gasto en Defensa por habitante y está por encima de EE.UU. en el gasto en Defensa relativo al PBI. En el 2002 EE.UU. gastó en Defensa el 3,3% de su PBI, mientras que Chile gastó el 4,1% de su PBI.

La crisis económica Argentina en el 2002 afectó a los países vecinos, lo cual ha quedado registrado en la disminución de sus respectivos gastos de Defensa.

El Plan Colombia está teniendo efectos colaterales en los presupuestos de Defensa de los países vecinos. Estos presupuestos han debido ser incrementados para poder combatir a la creciente amenaza del desplazamiento de narcotraficantes, subversivos terroristas y delincuentes que buscan salir de Colombia e instalarse en Venezuela, Ecuador, Perú y Brasil.

Conclusiones

La publicación de los gastos de Defensa permite ampliar el análisis presupuestario sirviendo como instrumento de trasparencia y control público dando como resultado una MCSM para garantizar la paz y seguridad entre los Estados.

A los indicadores tradicionales sobre gastos de Defensa, se deben añadir varios otros indicadores para aumentar la información cuantitativa y mejorar la trasparencia y capacidad de gestión civil democrática del gasto en Defensa.

Es necesario contar con especialistas externos a los ministerios de Defensa, con conocimientos profundos sobre la Defensa, las instituciones locales y la evaluación presupuestaria, para mejorar la trasparencia y calidad de gestión. Estos especialistas pueden provenir de las universidades, del parlamento, de los medios de comunicación y de las ONG. Debe fomentarse la preparación de civiles expertos en asuntos militares, porque ellos garantizarán a la comunidad internacional una mayor claridad de las actividades militares, y en el plano interno, proporcionarán una visión más amplia de la Fuerza Armada.

La medición de los gastos de Defensa, bajo parámetros homologables[10], es una de las medidas de trasparencia que facilita un mayor grado de confianza mutua generando un ambiente que garantiza la seguridad y favorece la cooperación aumentando las posibilidades de convergencia de las políticas y visiones estratégicas.

El estudio técnico continuado de una metodología para la medición de los gastos de Defensa de Argentina y Chile, a lo largo de varias administraciones políticas en ambos países, muestra la profundización de la confianza mutua y la cooperación bilateral hasta el grado de ser una Política de Estado. Esta iniciativa, llevada al marco regional, puede ser un avance hacia un lenguaje común en materia de medición de los gastos de Defensa contribuyendo a la trasparencia y confianza regional.

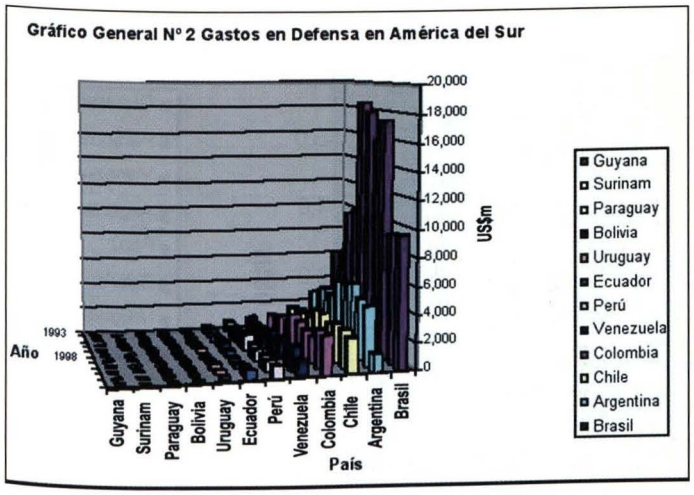
La aplicación de tres de las metodologías existentes permitió analizar si la publicación de los presupuestos de Defensa de algunos países de América del Sur está cumpliendo con el objetivo de ser una MCSM, permitió también evaluar los resultados y determinó información relevante que valida la efectividad de esta medida. ⚓

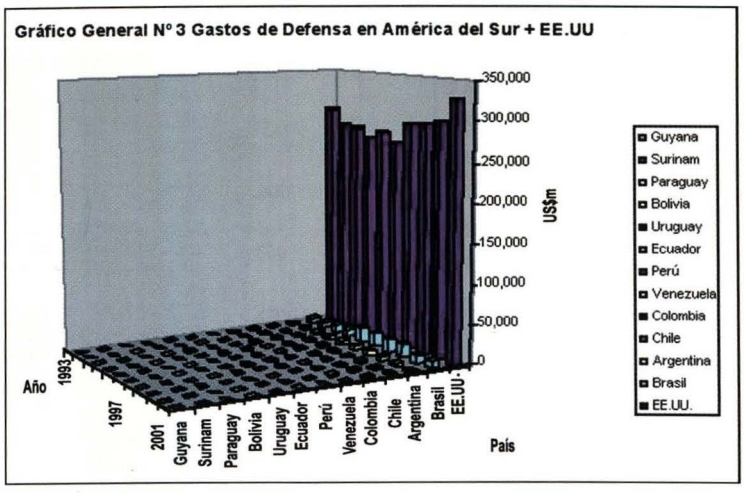
Gráfico General N° 1

Gastos de Defensa en Sudamérica + EE.UU. (US$m)

País	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Guyana	6	6	7	7	7	7	7	7	6	5
Surinam	11	13	14	14	15	15	11	11	9	8
Paraguay	74	81	112	110	134	128	128	121	76	54
Bolivia	126	127	146	152	155	147	149	128	135	119
Uruguay	256	289	331	270	307	309	317	356	349	212
Ecuador	498	589	530	528	692	522	339	314	503	685
Perú	770	730	874	1.061	1.276	970	888	861	889	865
Venezuela	1.029	925	882	903	1.540	1.281	1.328	1.377	1.881	1.081
Colombia	1.232	1.178	1.791	1.846	2.542	2.474	2.164	1.955	2.839	2.840
Chile	1.764	1.906	1.947	1.990	2.922	2.952	2.586	2.891	2.818	2.557
Argentina	3.026	3.262	3.879	3.732	4.972	5.157	5.418	4.658	4.374	1.386
Brasil	6.270	6.551	9.824	10.341	18,546	18.053	15.978	17.545	9.514	9.651
EE.UU.	297.300	278.730	277.834	265.823	276.324	265.890	292.147	294.695	299.917	329.616

Fuente: The Internacional Institute for Strategic Studies.





10 *Parámetros que pueden compararse, equipararse o igualarse.*

Gráfico General N° 4

Gastos de Defensa en Sudamérica + EE.UU. (%PBI)

País	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Prom
Guyana	1,4	1,4	1,1	1,0	0,9	1,0	0,9	0,8	0,9	0,7	1,0
Paraguay	1,4	1,4	1,4	1,3	1,5	1,4	1,4	1,3	1,1	1,0	1,3
Venezuela	1,7	1,6	1,1	1,2	1,8	1,5	1,6	1,5	1,5	1,3	1,5
Argentina	1,7	1,7	1,7	1,5	1,8	1,8	1,9	1,7	1,7	1,4	1,7
Perú	2,1	1,8	1,6	1,9	2,2	1,6	1,4	1,3	1,7	1,6	1,7
Bolivia	1,5	1,4	2,1	2,1	2,0	1,8	1,7	1,4	1,7	1,6	1,7
Uruguay	2,2	2,5	2,9	2,3	2,3	2,3	2,3	2,6	1,9	1,8	2,3
Brasil	1,6	1,6	2,0	2,1	3,3	3,2	2,6	2,8	1,9	2,3	2,3
Ecuador	2,8	3,2	3,4	3,4	3,5	2,6	1,8	1,6	2,5	3,0	2,8
Colombia	2,5	2,3	2,6	2,6	3,3	3,2	2,8	2,4	3,5	3,7	2,9
EE.UU.	4,7	4,3	3,8	3,6	3,4	3,2	3,2	3,0	3,1	3,3	3,6
Chile	3,4	3,5	3,7	3,5	3,8	3,7	3,2	3,4	4,4	4,1	3,7
Surinam	2,3	2,8	3,9	3,5	4,4	4,2	2,7	2,7	5,3	5,0	3,7

Fuente: The Internacional Institute for Strategic Studies.

Gráfico General Nº 5 Gastos de Defensa en América del Sur

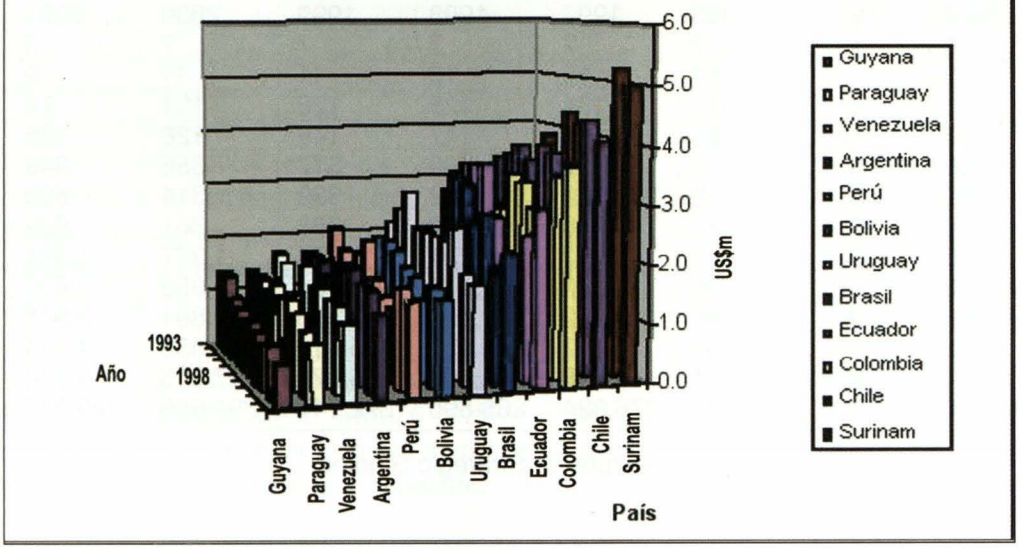


Gráfico General Nº 6 Gastos de Defensa en América del Sur + EE.UU.

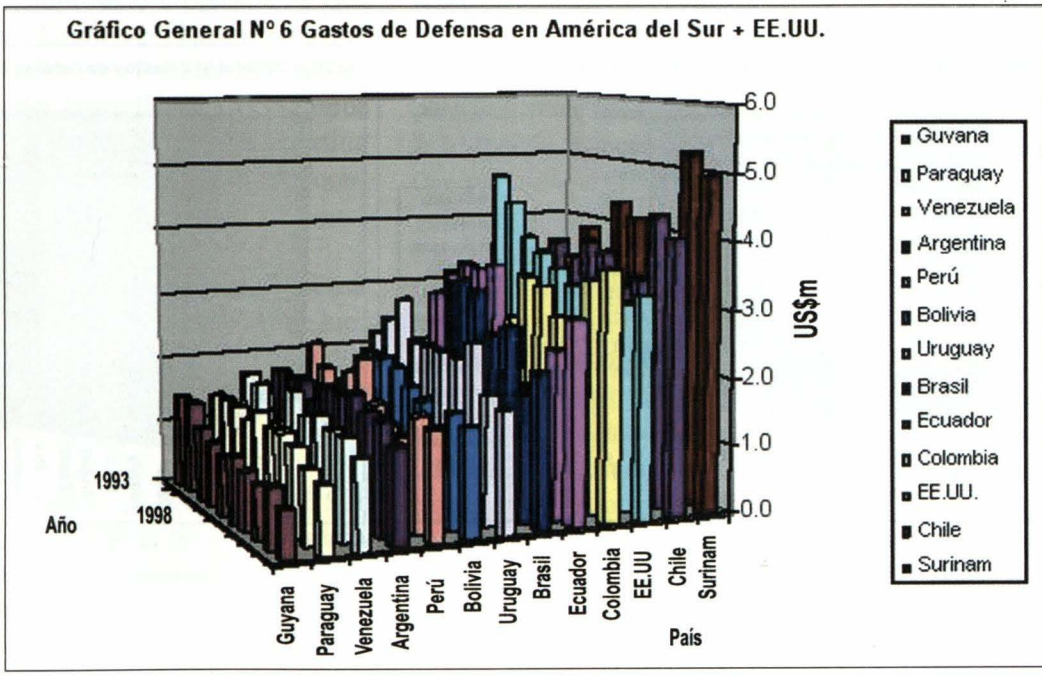


Gráfico General Nº 7

Gastos de Defensa en Sudamérica + EE.UU. (US$ Por Habitante)										
País	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Guyana	8	8	9	9	8	9	8	8	7	6
Bolivia	16	16	18	18	18	17	18	16	16	14
Paraguay	16	17	23	22	26	24	24	22	14	9
Surinam	23	27	34	33	36	35	27	26	21	19
Perú	33	31	37	44	52	39	35	34	34	33
Ecuador	45	53	45	44	57	42	27	25	39	52
Venezuela	49	43	40	40	67	55	56	57	76	43
Colombia	36	34	51	52	71	68	53	46	66	64
Brasil	39	40	61	63	112	108	95	103	55	55
Uruguay	81	91	104	85	96	96	96	107	103	62
Argentina	91	97	113	108	143	147	149	126	117	36
Chile	128	137	137	138	200	200	172	190	180	160
EE.UU.	1.156	1.074	1.056	1.001	1.031	982	1.061	1.059	1.049	1.138

Gráfico General Nº 8 Gastos de Defensa en América del Sur

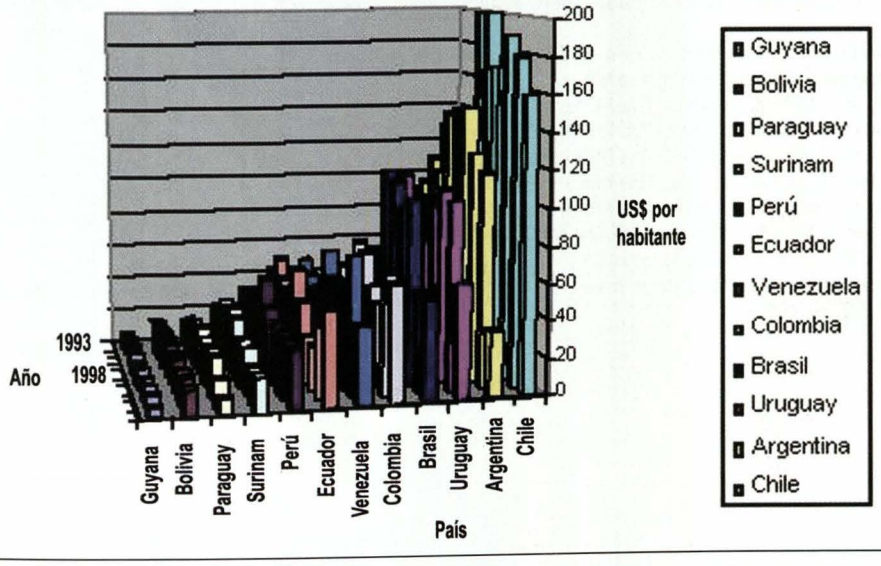
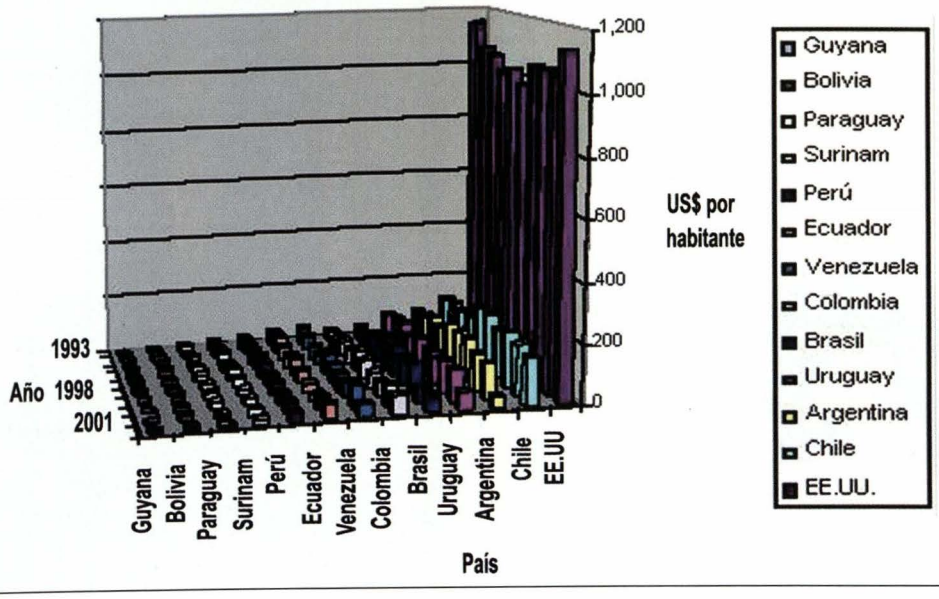


Gráfico General Nº 9 Gastos de Defensa en América del Sur + EE.UU.



Bibliografía

- *Centro de Estudios e Investigaciones Militares Cesim.* Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua: verificación. *Chile, 1997*
- *Cheyre Espinosa, Juan Emilio.* Medidas de Confianza Mutua. Casos de América Latina y el Mediterráneo. *Centro de Estudios e Investigaciones Militares. Chile, 2000.*
- *Colegio Interamericano de Defensa.* Directiva 3.7 Monografías. *Washington DC, 2003*
- *Colegio Interamericano de Defensa.* Manual 2.2 Publicaciones y Formatos. *Washington DC, 2003*
- *Diamint, Rut.* Medidas de Confianza Mutua: Realizaciones y Propuestas para la Argentina. *Revista Seguridad Estratégica Regional (SER), Base de Datos. http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-2/rut.htm*
- *El Grupo de Australia. Home page. http://www.australiagroup.net/index_es.htm*
- *Llender Rozas, Elsa.* Proyección comparativa de políticas de Defensa. Experiencias en la elaboración de Libros Blancos en el continente americano. *21 mayo 2002.*
- *http://www.libroblancoecuador.org/panel...*
- *Missile Technology Control Regime MTCR. Home page.*
- *http://www.armscontrol.org/factsheets/mtcr.asp*
- *Organización de los Estados Americanos.* Fomento de la Confianza y la Seguridad en las Américas. *Resolución AG/RES. 1879 (XXI-O/02).Bridgetown, Barbados, 2002*
- *http://www.oas.org/juridico/spanish/ag02/agres_1879.htm*
- *Organización de los Estados Americanos.* Transparencia y Fomento de la Confianza y la Seguridad en las Américas. *Resolución AG/RES. 1967 (XXXIII-O/03).Santiago, Chile, 2003. http://www.oas.org/juridico/spanish/ag03/agres_1967.htm*
- *Rodríguez de Slepczuk, Inés.* Metodología para el estudio comparado de los gastos de defensa – CEPAL – como medida de confianza mutua entre dos, tres o más países. *http://www.resdal.org.ar/oea-rodriguez.html*
- *Scheetz, Thomas.* El Presupuesto de Defensa en Argentina: Su Contexto y una Metodología de Análisis. *National Defense University, Security and Defense Studies Review. http://www3.ndu.edu/chds/journal/PDF/Scheetz-Thomas.pdf*
- *Scheetz, Thomas. Gastos militares en América del Sur, en Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (ed.),* Proliferación de armamentos y medidas de fomento de la confianza y la seguridad en América Latina. *Lima, 1994. pág. 196-198.*
- *Scheetz, Thomas.* Industria Militar y Presupuesto para América Latina. *http://www.laneta.apc.org/sclc/desmilitarizacion/encuentro-/ponencias/scheetz.htm*
- *Tarrés, Xavier. Centro J.M. Delás d'Estudis per la Pau.* El Presupuesto de Defensa. *2000. http://www.pangea.org/org/juspau/centredelas/tarres.htm*
- *The Internacional Institute for Strategic Studies.* The Military Balance 1995 1996
- *The Internacional Institute for Strategic Studies.* The Military Balance 1997 1998
- *The Internacional Institute for Strategic Studies.* The Military Balance 1999 2000
- *The Internacional Institute for Strategic Studies.* The Military Balance 2001 2002
- *The Internacional Institute for Strategic Studies.* The Military Balance 2003 2004
- *Vergara, Miguel A.* Gasto en Defensa. *Revista de Marina Nº 6, Armada de Chile, 2002. http://www.revistamarina.cl/revistas/2002/6/vergara.pdf*
- *Villanueva, Javier.* América Latina: Incógnitas de la Inserción Económica Internacional en la Década del 90. *Proyecto: Los 500 y el 2000, Buenos Aires, Octubre de 1990.*



Juan Octavio Polo Wood *(La Libertad, 1960)*
Capitán de Navío en actividad. Se graduó como Alférez de Fragata de la Escuela Naval del Perú en diciembre 1981, ostentando el primer puesto y Espada de Honor de su Promoción. Es calificado en Ingeniería de Armas de Superficie.
Ha realizado el Curso Comando y Estado Mayor, el PADE Administración y Organización en ESAN, Curso de Relaciones Internacionales en la Academia Diplomática del Perú, Curso Seguridad y Defensa Hemisférica en el Colegio Interamericano de Defensa. Washington, DC, EE.UU. Es magister en Relaciones Internacionales de la American University, Washington, DC, EE.UU., 2004.
Se ha desempeñado entre otros cargos como Jefe del Departamento Académico de Política y Estrategia y Asuntos Económicos de la Escuela Superior de Guerra Naval, Segundo Comandante del B.A.P. Montero y Jefe de la Oficina de Política y Estrategia. Departamento de Política y Estrategia. Dirección General de Política y Estrategia, Ministerio de Defensa.



PRIMERA

SHIFT_the future NISSAN

Maquinarias
Siempre le damos más.

31 CONCESIONARIOS MIEMBROS DE LA ORGANIZACIÓN NISSAN EN TODO EL PERÚ

Busque su concesionario más cercano en nuestras páginas web **www.maquinarias.com.pe** o llame al **614-5555**
www.nissan.com.pe

50 años
Ofreciendo Seriedad y Respaldo Permanente en todo el Perú