5N (63) 1994 C. *

ISSN 0716-7415

Política y Estrategia



SANTIAGO, CHILE, 1994

Política y Estrategia



№ 63 SANTIAGO-CHILE, MAYO-AGOSTO 1994

Publicación de la

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS

REVISTA POLITICA Y ESTRATEGIA

CONSEJO CONSULTIVO

Presidente:

Brigadier General

Javier J. Salazar Torres

Vocales:

Mayor General General de Brigada Aérea Capitán de Navío General Inspector (C) Enrique Valdés Puga Sergio Figueroa Gutiérrez Hugo Opazo Steventon René Peri Fagerstrom

DIRECCION DE LA REVISTA

Director

Brigadier

Joaquín Valenzuela Machado

Editor

Coronel (E)

Julio Von Chrismar Escuti

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS Eliodoro Yáñez 2760 - Teléfono 2315021 SANTIAGO - CHILE

Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican son de su exclusiva responsabilidad. Por lo tanto no representan, necesariamente, la doctrina ni el pensamiento de la Academia.

La revista acepta colaboraciones, reservándose el derecho de publicar o rechazar los artículos remitidos. Las colaboraciones enviadas no serán devueltas a sus autores.

La revista se encuentra a disposición de todos los Centros de Altos Estudios, Escuelas e Institutos nacionales y extranjeros que la soliciten, ya sea mediante canje con publicaciones o por subscripción directa.

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS (A.N.E.P.E.)

ORGANIZACION

DIRECTORBGL. JAVIER J. SALAZAR TORRES

SUBDIRECTOR CRL. AV. (D.A) JORGE PATIÑO VARGAS

JEFATURA DOCENTE CRL.AV. Enzo Di Nocera G. JEFATURA DE EXTENSION ACADEMICA CRL. AV. Carlos Castro S.

JEFATURA DE INVESTIGACION ACADEMICA C.N. Francisco Le Dantec G. JEFATURA ADMINISTRATIVA MAY. José Otero A.

CUERPO ACADEMICO

Brigadier General Abogado Abogado Brigadier Coronel Vicealmirante Coronel (AV) Ing. Comercial Brigadier General Abogado Contraalmirante General (B.A) Abogado Coronel (A) Abogado General (B.A) Brigadier General Brigadier

FERNANDO ARANCIBIA R. ARTURO AYLWIN A. MARIO BARROS V.B. GUSTAVO BASSO C. ALDO CADIZ C. HUGO CASTRO J. CARLOS CASTRO S. JUAN CAVADA A. MANUEL CONCHA M. RAFAEL CONEJEROS M. ERWIN CONN T. SERGIO CONTARDO F. PEDRO DAZA V. ENZO DI NOCERA G. MARIO FERNANDEZ B. SERGIO FIGUEROA G. HUGO JAQUE V. GUSTAVO LATORRE V.

Capitán de Navío Brigadier General Mayor General Brigadier General Capitán de Navío Ing. Comercial Coronel AV. (D.A) Abogado Gral. Insp. (C) Brigadier General Ing. Comercial Mayor General Mayor General Brigadier Abogado Coronel Prof. de Filosofía

FRANCISCO LE DANTEC G. VICTOR LIZARRAGA A. ALEJANDRO MEDINA L. CARLOS MEIRELLES M. HUGO OPAZO S. ANDRES PASSICOT C. JORGE PATIÑO V. MARISOL PEÑA T. RENE PERIF. JAVIER SALAZAR T. NASSIR SAPAG CH. JUAN TORO D. ENRIQUE VALDES P. JOAQUIN VALENZUELA M. JORGE VOLOCHINSKY W. JULIO VON CHRISMAR E. RODOLFO ZULOAGA M.

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS

(A.N.E.P.E.)

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, «ANEPE», es un Instituto de Educación Superior, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional. Tiene por misión acrecentar en el país, a través de la investigación, la docencia y la extensión académica, los niveles de conocimiento y comprensión de las materias propias del Desarrollo y la Seguridad Nacional y su vinculación directa con la Defensa Nacional,

Para realizar sus actividades la Academia cuenta con un selecto cuerpo de profesores civiles y militares, de alto nivel, especialistas en las diversas ciencias y asignaturas que imparte en sus cursos.

La mayor parte de ellos pertenece a universidades nacionales o desempeñan altos cargos en la Administración del Estado o en los Institutos de la Defensa Nacional.

En los cursos regulares se imparten, entre otras, las siguientes asignaturas:

CIENCIAS MILITARES

Planificación Estratégica, Inteligencia, Política Estratégica, Política de Defensa, Economía de Defensa, Logística.

CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Administración Pública, Desarrollo Social, Teoría Administrativa.

CIENCIAS ECONOMICAS

Economía, Evaluación de Proyectos, Planificación Nacional del Desarrollo, Políticas Económicas.

CIENCIAS POLITICAS

Ciencia Política, Seguridad Nacional, Relaciones Internacionales, Geopolítica.

Las asignaturas enumeradas se complementan con el desarrollo de ciclos de conferencias dictadas por Autoridades Nacionales de Gobierno, del Poder Legislativo y Judicial, como asimismo con la ejecución de Paneles y Simposium llevados a cabo por expertos de cada uno de los sectores del quehacer nacional.

Visitas Profesionales a los principales centros productivos, instalaciones de la Defensa Nacional y Organismos de relevancia de la Administración Pública y Privada en la Región Metropolitana y la materialización de Viajes de Estudios a Regiones Extremas configuran otro sistema de apoyo a los objetivos de los respectivos cursos regulares.

SUMARIO

	Pag.
 Planteamientos Programáticos del Gobierno en el área de la Defensa Nacional. 	
Sr. Edmundo Pérez Yoma, Ministro de Defensa Nacional	7
La Política Exterior y los nuevos desafíos de la Seguridad Internacional. Sr. Carlos Figueroa Serrano, Ministro de Relaciones Exteriores	15
—América Latina: gasto militar. Actores Claves. Proceso de Decisiones (Seminario)	26
-Inauguración del Seminario • BGL. Javier Salazar Torres	27
-Equilibrios Económicos y Asignaciones en Defensa. • BGL. Manuel Concha Martínez	30
-Chile y el gasto militar: un criterio histórico y jurídico de asignación. • Sr. Francisco Rojas Aravena	38
-Chile y el gasto militar. Comentario a la ponencia "Un criterio histórico y jurídico de asignación". • MGL. Ricardo Gaete Villaseñor	70
-Gasto Militar: Aproximaciones Económicas.	70
Sr. Osvaldo Rosales V	75
-El contexto hemisférico y las actuales perspectivas de la seguridad regional de postguerra fría	
Sr. Augusto Varas Fernández	82
Recordando a O'Higgins • BGR.Joaquín Valenzuela Machado	92
—Convenio de Cooperación entre ANEPE y Academia Diplomática "Andrés Bello"	94
—Acontecer Académico	97



PLANTEAMIENTOS PROGRAMATICOS DEL GOBIERNO EN EL AREA DE LA DEFENSA NACIONAL

EDMUNDO PEREZ YOMA

Ministro de Defensa Nacional. Conferencia dictada el día 12 de mayo de 1994, en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Voy a proceder a una pequeña provocación, digamos a una invitación a un debate en torno a lo que nosotros hemos llamado una "Política de Defensa explícita".

En este espacio académico expondré muy largamente, quizás más allá de lo que la paciencia indica, las principales políticas que impulsaremos durante mi gestión, indicando además cuáles han sido los principales pasos que hemos dado en dirección a cumplir estos compromisos.

La Defensa Nacional, hoy en día, ha llegado a constituirse en espacio preferente de preocupación en el debate público, no obstante que la particularidad de nuestra transición democrática ha enfatizado tan sólo un aspecto de ella, las relaciones político-militares.

Nuestro gobierno, en esta materia, resituará el eje en el lugar que corresponde; esto es, en garantizar una defensa nacional lo más profesional, seria y moderna posible, acorde con nuestra tradición, presente y futuro. Todo ello implica una Política de Defensa vinculada a nuestro proceso de desarrollo, de la cual se derivará la naturaleza de las relaciones civiles-militares. Definitivamente la calidad de tales relaciones estará profundamente ceñida por el contenido que se les dé a las mismas y resulta evidente que nuestra Constitución exige, como lo ha exigido desde la Constitución de 1822, que esta relación sea profesional y no deliberante.

PRINCIPALES OBJETIVOS

Nuestro Gobierno está entregando un completo planteamiento programático al Congreso Nacional, del cual ya tiene conocimiento la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, en donde se expresa que uno de los objetivos centrales del Ministerio de Defensa Nacional para el período 1994-2000 es la explicitación de una Política de Defensa Nacional, entendida ésta como una Política de Estado suprapartidaria, coherente, consensuada y gestada en el seno de las Instituciones Democráticas.

De la Política de Defensa se deducen los siguientes objetivos:

En primer lugar consolidar la idea de Defensa Nacional como un compromiso de toda la ciudadanía.

En segundo término, estructurar, coordinar y darle coherencia, racionalidad y conducción a la función estatal de la Defensa. Esto implica vincular y articular la Política de Defensa con las principales políticas sectoriales de desarrollo, con el objeto que éstas contemplen esta dimensión y para generar una adecuada interacción entre ellas; en particular se requiere vincular nuestra Política Exterior con la Defensa.

En tercer lugar, promover todas las medidas y acciones que garanticen la paz y estabilidad en la región.

Finalmente, armonizar la Política de Defensa con una Política Militar acorde a la dinámica de nuestros intereses y del nuevo contexto mundial emergente. Dentro de ello, primordialmente, le corresponde a las Fuerzas Armadas cautelar la integridad territorial y la independencia de la Nación.

Nuestros objetivos pueden resumirse en consolidar los cuatro pilares que le darán permanencia y estabilidad a la Política de Defensa que se defina: compromiso ciudadano, responsabilidad del Estado, Fuerzas Armadas eficientes y un contexto de paz. Todos ellos constituyen una simbiosis inseparable y si han sido puestos como objetivos, es porque estimamos que mucho queda por hacer en cada uno de estos ámbitos.

En ellos se resume el viejo dilema de los medios y los fines y las personas que deben llevarlos a cabo; con ellos nos situamos en el recto sentido de lo que implica la Defensa Nacional: un bien público perfecto; esto es, un bien cuyos beneficios son recibidos por todos y que ningún ciudadano está en condiciones de proveerse por sí mismo. Por ende, al no estar directamente dentro de la esfera de los bienes públicos, que son preocupación de la gente, se corre serio riesgo de ser olvidado como tal, puesto que la defensa sería algo así como un resultado de la naturaleza o del noble o infortunado azar.

Quiero en esto ser muy categórico; no estamos dispuestos a tamaño olvido, puesto que uno de los fines más esenciales de la Política, según nos enseñó Jaques Maritain, "es el de mejorar las condiciones de la vida humana misma o el de procurar el bien común de la multitud y esto significa que la tarea política es esencialmente una tarea de civilización y de cultura que se propone ayudar al hombre a conquistar su auténtica libertad de expansión o de autonomía". También creemos que la Defensa ayuda a generar una de las condiciones básicas de una vida más humana.

ALGUNOS ASPECTOS CONCEPTUALES

Una Política de Defensa es la suma de Instituciones e instrumentos destinados a enfrentar con éxito amenazas y/o agresiones que puedan afectar su seguridad, integridad, la paz, la calidad de vida, el bien común de los habitantes de la Nación y, en general, los valores fundamentales consagrados en la Constitución.

Una Política de Defensa sin estructura es una política vacía e infértil. Una Política de Defensa está referida simultáneamente a la función de la defensa y a la organización de la defensa; en otras palabras, Defensa es un concepto vasto y complejo cuyo ámbito no queda limitado a lo militar, sino que lo trasciende, abarcando parte apreciable de los recursos internos y externos no sólo del Estado, sino de la comunidad nacional toda. Es efectivamente una responsabilidad primaria del Estado y compete al Gobierno su conducción; pero finalmente es responsabilidad de la Nación toda en mayor o menor grado.

La Política de Defensa es responsabilidad primordial del Gobierno y, dentro de éste, del Poder Ejecutivo y de su principal actor, el Presidente de la República y del aparato Político Administrativo que de él depende, incluyendo particularmente a las Fuerzas Armadas que le están subordinadas.

CARACTERISTICAS DE UNA POLITICA DE DEFENSA

Primero debe ser efectivamente una Política de Estado y suprapartidaria en cuanto trasciende a los Gobiernos y está por sobre las contingencias políticas; ello garantiza que se

conserve en el largo plazo, riesgo de ser inefectiva. Su carácter permanente no implica que se fosilice en el tiempo; todo lo contrario, el sector defensa es uno de los más susceptibles a los cambios tecnológicos, científicos e internacionales. Es más, una de sus potenciales virtudes será transformar y reciclar permanentemente algunos de los condicionamientos de la Política de Defensa, particularmente los de origen externo. Por ello la reactualización de la Política de Defensa también es prioritaria y debiera incluir ella misma un procedimiento de revisión.

Debe responder a los principios e intereses fundamentales de la Nación que sean fruto de una decisión soberana de ésta - establecida en la propia Constitución - como reflejo de su transcurso histórico. En esto ha de ser efectivamente permanente, puesto que constituye uno de los criterios generales de la orientación política del país. La configuración de una Política de Defensa debe hacerse durante la paz y sin que haya amenazas o peligros significativos para la Patria, ello contribuye a consolidar visiones estables de compromiso de nuestra comunidad nacional con su propia defensa.

Una Política de Defensa debe ser armónica y coherente con el desarrollo global del Estado. Desde el punto de vista de las prioridades estatales, si bien constituye una de las preocupaciones más relevantes, ha de ser solidaria con otras necesidades de la población. Su sobredimensionamiento político, institucional, presupuestario y militar podría generar peligrosas pérdidas de legitimidad de la propia función de la defensa.

Finalmente, debe ser realista, es decir, debe corresponder a las reales necesidades del país, de acuerdo con sus propias particularidades, ya sea en el ámbito de sus intereses nacionales, sus limitaciones materiales, sus relaciones vecinales y su rol dentro de la Comunidad Internacional.

FACTORES QUE INTERVIENEN EN UNA POLITICA DE DEFENSA

Son factores de carácter externo que influyen en una Política de Defensa: nuestros intereses nacionales, nuestros compromisos internacionales y la evolución del orden mundial, regional o vecinal.

Los factores de origen interno se refieren a condicionamientos políticos, socioeconómicos y geográficos. Entre ellos destacan: la Institucionalidad vigente, la situación socioeconómica del país, su grado de modernización, eventuales conflictos sociales y la estructuración geográfica del país.

POLITICA MILITAR Y POLITICA DE DEFENSA

El ámbito de una Política de Defensa es mucho más amplio, obviamente, que el de una Política Militar; no puede concebirse que una Política Militar sea divergente o no esté integrada en una Política de Defensa. Una Política Militar debe ser el último y definitivo eslabón de una Política de Defensa y sólo debe llevarse adelante en circunstancia de crisis política internacional no solucionable por otros medios.

Por esta razón es que una Política Militar debe preocuparse preferentemente de preservar la integridad territorial del Estado cuando éste está amenazado y de la defensa de otros intereses fundamentales del país cuando la autoridad política central los estime gravemente amenazados.

Las Fuerzas Armadas deben ser estructuradas con carácter técnico. Su misión en tiempos de paz debe dirigirse a mantener un alto grado de eficiencia para enfrentar un eventual conflicto bélico. También las FF.AA. deben estar preparadas para servir al Estado y a la

sociedad civil ante emergencias de cualquier tipo que requieran su capacidad técnica, particularmente las establecidas en los estados de excepción constitucional.

¿ Cuál es la importancia de una Política de Defensa explícita ?

Hacer explícita una Política de Defensa obliga a que su determinación sea un proceso público e informado. Público, pero no publicitado, puesto que lo relevante es que los actores determinantes del sistema político del país la sancionen con el máximo de antecedentes, único aval que garantiza compromisos permanentes con políticas estales de largo plazo.

Aún más importante que el proceso mismo, la Política de Defensa constituye una toma de posición valórica, patriótica e histórica al representar parte del legado histórico en donde se resumen siglos de conformación territorial, política y espiritual de nuestro Estado. Es evidente que una Política de Defensa no puede ser teórica ni fruto de especulación de intelectuales y burócratas.

Llegado este punto, es absolutamente legítimo cuestionarse la verdadera importancia de tener una Política de Defensa explícita; si en definitiva, de una u otra manera hemos tenido una implícita, o aun cuando no la hubiéramos tenido, esto pudiera haber sido el resultado de una serie de circunstancias. ¿ Para qué serviría una nueva si hasta ahora hemos tenido resultados exitosos ? Frente al nuevo mundo emergente, ansioso de señales claras, de transparencia y de bases firmes sobre las cuales diseñar sus políticas, es evidente que una Política de Defensa explícita apunta a garantizar la estabilidad en el orden regional, la confianza internacional y el respeto de un país que se comporta seriamente ante sus desafíos.

LAS POLITICAS EN EL AMBITO DE LA DEFENSA NACIONAL

Quiero mostrar una visión global de las principales consecuencias que se derivarían de una Política de Defensa explícita y de las políticas, acciones y medidas que resultan coherente con aquello. Dentro de las consecuencias, resaltan las de naturaleza política.

Una Política de Defensa importaría que desde los partidos políticos se impulsarían visiones propositivas de la Defensa, constituyendo a ésta en un espacio legítimo de preocupación en la gestión pública. Dentro de ella, así como es consustancial el respeto al poder constitucional, también lo es el comportamiento responsable de las instituciones y de los partidos en relación a las Fuerzas Armadas. Sería antidemocrático y absurdo prohibir una relación entre los partidos y las Fuerzas Armadas, pero es claramente exigible que esta relación respete la naturaleza jerárquica y no deliberante de las instituciones castrenses.

No aceptaremos los intentos de instrumentalización de las Fuerzas Armadas para fines políticos; para este efecto en el día de hoy (1) hemos salido en defensa de un General de Ejército que había sido comprometido indebidamente en una manifestación convocada para otros fines y que francamente derivó en una manifestación política. Esta actitud, está demás decirlo, es plenamente válida para la oposición como para los partidos de Gobierno; las relaciones o son Institucionales o no lo son. La Política de Defensa ordenará todas las prioridades del sector, deduciéndose las naturales consecuencias que serán objeto de políticas específicas a lo largo del actual Gobierno.

Institucionalmente, para sustentar todo el proceso de génesis, debate, sanción, implantación y evaluación de una Política de Defensa Nacional explícita, estamos obligados a poner en funcionamiento toda la institucionalidad de la defensa de la Nación, con pleno respeto

¹ Día 12 de mayo de 1994.

a los roles que nuestra institucionalidad asigna a los poderes públicos y a las Fuerzas Armadas. En este marco, antes que promover estrategias de reformas sustantivas hacia los órganos superiores de la Defensa, lo natural y lógico sería transformar el sentido que éstos han tenido y ponerlos en condición de satisfacer el fin de la Defensa. Por ende, se privilegiará el trabajo de los Consejos ya existentes, con atribuciones en la materia y que revelan la participación más amplia de todos los sectores y poderes del Estado.

En esta línea hemos convocado y desarrollado la primera reunión de Comandantes en Jefe y estamos aprestándonos a citar a una reunión del CONSUDENA, que tengo entendido hace más de 14 años que no se reúne.

Completar la estructuración del Ministerio de Defensa Nacional con el objeto que éste y sus Subsecretarías, así como los Consejos antes indicados, sean el lugar definitivo de interrelación de lo político y de lo militar, en donde la interoperatividad y una visión funcional del proceso administrativo puedan darle racionalidad a la gestión en defensa.

Esta estructuración tiene por objeto cumplir el mandato constitucional de establecer un Ministerio de Defensa en forma. Este Ministerio es el único que está mencionado como tal en la Constitución y de él son dependientes las Instituciones de la Defensa Nacional y de Orden y Seguridad Pública. Pues bien, el Ministerio de Defensa Nacional no tiene presupuesto propio ni estructura legal y depende financieramente del aporte de las Fuerzas Armadas en gran parte. Por de pronto, lo mínimo es satisfacer el mandato constitucional y evitar la carga económica que pesa sobre los cuerpos castrenses. Ese hecho obligará en el futuro a presentar una iniciativa legal que satisfaga los requisitos mínimos para que este Ministerio implemente la Política de Defensa Nacional y la Política Militar.

Una Política de Defensa Nacional supone una Política Militar coherente y armónica con esto. Para el cumplimiento de este objetivo se establecerán las siguientes políticas específicas:

- a) Planificar en el largo plazo la dimensión, estructura y capacidad técnico-profesional de nuestras Fuerzas Armadas, dentro del proceso de modernización del Estado en curso. Ello supone situar en un rango adecuado el nivel logístico y tecnológico que deben tener las Fuerza Armadas y la formación correspondiente de su personal.
 - En este sentido hemos iniciado, en conjunto con los Comandantes en Jefe, un programa de visitas a todas las Unidades y a todas las Instituciones que tienen que ver con este Ministerio.
- b) Favorecer la más plena integración de las Fuerzas Armadas a las tareas del desarrollo nacional. En este punto el Gobierno quiere hacer un especial reconocimiento a los planteamientos institucionales de modernización. Valoramos la capacidad de proposición y predicción que éstos suponen, lo cual augura en el futuro interesantes perspectivas de evolución de nuestra política militar. Dentro de ella queremos destacar la Política de Desarrollo de Fronteras Interiores, propuesta por el Ejército de Chile, la Política Oceánica Nacional, de la Armada de Chile y la Política Aeroespacial, impulsada por la Fuerza Aérea de Chile.

Como es de conocimiento de ustedes, el Presidente de la República, este año, inauguró personalmente el Mes del Mar como una forma de expresar simbólicamente su compromiso con estas materias.

Hay que desarrollar una Política de Estado hacia la Industria Militar. Esta industria constituye un sector dinámico de los procesos productivos, que junto con proveer de insumos a las Fuerzas Armadas para la defensa del país, incorpora y genera nuevas y diversas

tecnologías de uso civil, de indudable importancia para el desarrollo tecnológico y económico nacional.

Esta Política ha de satisfacer, por lo menos, alguno de los siguientes criterios: una red de abastecimiento oportuno del más alto nivel de calidad, desarrollo tecnológico y precios convenientes para las propias Fuerzas Armadas; maximizar las ventajas comparativas produciendo bienes altamente competitivos, tanto nacional como internacionalmente; optimizar la especialización en hechos tecnológicos que sean claves para nuestra capacidad disuasiva; desarrollar una especialización que a la par sea aplicable a tecnologías y productos en la actividad productiva y servicios de carácter civil; y regular el ámbito del accionar de las Industrias Militares, particularmente la gestión que pueda afectar iniciativas privadas no militares, y en esto tengo la impresión personal de que nosotros vamos a tener que ir muy pronto a la dictación de un Estatuto de la Industria Militar en el país, porque si no vamos a ver seriamente afectadas nuestras Industrias Militares, por disposiciones de la Ley del Estado Empresario que ya nos están empezando a afectar.

En esta nueva gestión, sólida en lo comercial, en lo tecnológico y en lo jurídico, ha de incrementarse la gradualidad en su desarrollo, potenciando la venta de servicios de mantención, de reparación, repotenciamiento y modernización de equipos. Ello, en razón de la mayor rentabilidad que genera la amortización de los gastos propios y del bajo perfil internacional que deben tener estas ventas.

Estos desafíos importan implementar mecanismos de gestión y administración de las Empresas Militares que las hagan altamente eficientes. Este aspecto es básico, puesto que la Industria Militar está sujeta a grandes oscilaciones en la demanda. Ello obliga a que el seguro contra las crisis sea su mayor capacidad de conversión, por estar asentadas en tecnologías de uso dual.

Presupuestariamente, explicitar una Política de Defensa Nacional exige la provisión de recursos adecuados que materialicen esta función. Esta distribución ha de hacerse con una estricta lógica estratégica, por sobre razones políticas, corporativas o estructurales. Ello implica dotar de estabilidad presupuestaria al sector de acuerdo a la programación estratégica de largo plazo que se deduzca de nuestra Política de Defensa.

No estamos en condiciones en este momento de expresar las definiciones económicas básicas para el nuevo tiempo sin que se haya explicitado una Política de Defensa. A pesar de ello es vital identificar algunos de los problemas básicos:

Primero, la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas ha establecido el sistema de los pisos mínimos de resguardo presupuestario. La aparente estabilidad que genera el sistema ha llevado a fosilizar ese piso en el mínimo fiscal. Ello francamente debilita los presupuestos politico-estratégicos, puesto que lo variable de los supuestos en los cuales se apoya hacen cambiante la realidad en corto tiempo e imposibilitan proveerla. Esto no impide que se consideren determinados gastos de base fija, que ellos permanezcan garantizados y que por sobre dichos mínimos se establezca la apreciación político-estratégica.

En el tema de la Ley Reservada del Cobre hay que reiterar una vez más que el 10% de las ventas representa un índice de destinación de recursos. Para ser claro, el CONSUDENA nada recibe de CODELCO, sino que es el Fisco el que realiza el aporte. Esto es muy importante, porque se ha confundido y se ha politizado, en cuanto a que de alguna manera la proyección de CODELCO estaría gravemente afectada; CODELCO entrega todos sus excedentes al Fisco y es el Fisco quien destina, de esos excedentes, un equivalentes al 10% de las ventas del cobre. Esa es una materia sobre la cual conviene hacer mucha claridad.

No obstante lo anterior, lo que parece discutible de esta Ley es la distribución interna de estos recursos en tres tercios, uno por cada Institución. Es evidente que el rendimiento de la Ley sería superior, con una distribución flexible a la misma, con pleno resguardo de los equilibrios interinstitucionales.

Socialmente, la Defensa Nacional constituye un imperativo al cual han de aportar todos los chilenos, ya sea mediante cargas personales y/o reales, dentro de las cuales la obligatorie-dad del Servicio Militar sigue constituyendo un imperativo ciudadano insustituible.

Una Defensa Nacional supone una sociedad civil comprometida en su propia defensa. Por esta razón desde el Ministerio se impulsará :

a) La generación de un verdadero servicio civil de la Defensa que profesionalice y modernice aún más la gestión en Defensa. Este servicio civil implica fortalecer el rol formativo en la gestión de Defensa, que se realiza hoy primariamente en nuestras Universidades e Institutos. Para ello el Ministerio impulsará políticas específicas de beneficios, becas, intercambios, etc., que ayuden a generar en el mundo civil una alternativa laboral en Defensa.

Se necesita construir una burocracia en Defensa, puesto que en ellos reside el carácter permanente de nuestra Política de Defensa. Atendido el hecho de que las destinaciones militares son de corto tiempo y que existe una rotativa de los mismos, se ha asentado la convicción de que en ciertas áreas claves, los civiles coadyuvan de manera decisiva a la claridad y permanencia de tales políticas. Esta Academia (2) y otras Universidades e Institutos de diversa naturaleza jugarán un rol central en tal política.

- b) La flexibilización del Servicio Militar Obligatorio con el objeto de favorecer su realización sin menoscabar su sentido original. Con ello reafirmamos la voluntad de seguir contando con un Ejército con base de conscripción y con oficialidad profesional.
 - No sólo por razones presupuestarias parece necesario mantener el Servicio, sino también por razones estratégicas. Un Ejército profesional es por esencia un Ejército ofensivo y como tal generaría inestabilidades inmediatas en la región.
- c) Sin perjuicio de esto, estudiar las fórmulas que permitan que generaciones de jóvenes cumplan con sus deberes cívicos. Con ello no deseamos confundir dos debates que son diversos: una es la instauración de una red solidaria de servicios sostenida por el enorme grupo de jóvenes que quedan al margen del Servicio Militar. Creemos que, a la par, es posible de resolver militarmente la necesidad de contar con contingentes adecuados y ayudar a promover el cumplimiento de deberes sociales básicos que nos vinculan con nuestra comunidad.

Internacionalmente una Política de Defensa explícita ofrece transparencia y confianza al objetivar los intereses nacionales. En esta materia se adoptarán las siguientes políticas:

- a) Complementar las iniciativas surgidas desde nuestra política exterior y de Defensa;
- b) Favorecer las funciones de diplomacia preventiva de las Naciones Unidas;

² Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (A.N.E.P.E.)

- c) Estudiar con atención, caso a caso, las peticiones que realice las Naciones Unidas a nuestro país, con el objeto de participar en Operaciones de Paz;
- d) Impulsar la adopción y/o ratificación de una serie de convenciones internacionales relativas a la limitación y/o regulación de determinados armamentos;
- e) Fomentar y promover medidas de confianza mutua en la región y ;
- f) Promover acuerdos de seguridad en el orden regional o subregional, ya sean bilaterales o multilaterales.

Una política de Defensa Nacional explícita supone un grado de reconocimiento de la actual etapa que vive nuestro país en términos de consolidación democrática. Es cierto que muchos problemas siguen pendientes, particularmente constitucionales, y no renunciaremos a su reforma para el restablecimiento de la plena autoridad presidencial. No obstante, el propio desarrollo profesional de la Defensa Nacional, en condiciones de normalidad, resituará estos cambios propuestos. Tarde o temprano la confianza en el sistema democrático hará retomar nuestras mejores tradiciones de la Defensa Nacional.

Esta exposición, más que un discurso académico, representa algunos años de evolución del pensamiento de una generación de políticos que han tenido responsabilidades en el área de la Defensa Nacional y que han jugado un rol significativo en la consolidación de nuestra democracia. Por ende, más que el preciosismo de ciertas palabras que pueden faltar o sobrar, lo que está en pie es el enorme símbolo de asumir la conducción que se le ha exigido al poder político. En términos militares, al escalón político.

Con ello queremos saldar una deuda histórica hacia nuestras Fuerzas Armadas, no sólo porque ellas se lo merecen, sino por que el país lo necesita. No estamos para pequeñeces, queremos tener grandeza y desearíamos que todos nos acompañaran en este esfuerzo y que todos respondieran con grandeza viendo cuáles son sus deudas con nuestra Patria y que actuaran con proporcional justicia.

LA POLITICA EXTERIOR Y LOS NUEVOS DESAFIOS DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

CARLOS FIGUEROA SERRANO

Ministro de Relaciones Exteriores.
Conferencia dictada el día 30 de junio de 1994, en la
Academia Nacional de Estudios Políticos y
Estratégicos.

Quiero agradecer en primer lugar la gentil invitación que me ha extendido el señor Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Brigadier General Javier Salazar Torres, para exponer sobre los objetivos de la política exterior de Chile y los nuevos desafíos que se plantean en el terreno de la seguridad internacional. Se trata de una oportunidad a la que asigno gran valor, atendido el prestigio que tiene esta institución y el importante papel que le corresponde en la reflexión sobre los temas que competen a la defensa nacional.

Los cambios drásticos y sorprendentes que ha vivido el sistema internacional durante los últimos años configuran un nuevo escenario para Chile, que debemos analizar con amplitud y visión de futuro. Este análisis no corresponde sólo a la Cancillería. Compete también a todo el Gobierno, al Parlamento, a los sectores empresariales, a los partidos políticos, a los medios académicos, a la prensa y, por cierto, a las instituciones de estudios de las Fuerzas Armadas. La ANEPE puede y debe desempeñar un importante papel en esta reflexión. Quiero aprovechar esta oportunidad para reiterar el interés de la Cancillería en seguir manteniendo una vinculación estrecha con esta institución.

EL NUEVO ESCENARIO ESTRATEGICO INTERNACIONAL

Cualquier consideración sobre las condiciones y procesos que hoy tienen lugar en la escena mundial debe empezar por reiterar un dato evidente: la década de 1990 no sólo marca el fin del siglo, sino que representa también el cierre de un ciclo histórico y la inauguración de uno nuevo, cuyas características básicas todavía no se definen con claridad. Debemos admitirlo: nos encontramos ante un mundo que comienza a ser presidido por lógicas y dinámicas diferentes a las que imperaron en décadas anteriores.

La economía mundial se está reestructurando de manera profunda. En forma gradual, la internacionalizacion de la producción, del comercio y de la propiedad crean lazos e intereses entre individuos y sociedades que desbordan las fronteras. Las economías nacionales se hacen cada vez más abiertas. Las antiguas utopías autárquicas, sean nacionales o incluso regionales, están siendo superadas por las realidades de la interdependencia. La internacionalización de las economías y la ampliación de los mercados ponen en cuestión los conceptos tradicionales sobre la soberanía económica de las naciones y se transforman en un requisito para su desarrollo. En las áreas donde estos procesos están más avanzados, las nuevas comunidades económicas y políticas disminuyen el riesgo de guerras y conflictos armados y generan nuevas oportunidades para la expansión del comercio y de la industria. Incluso en un terreno tan delicado como la industria de armamentos, las "joint ventures" entre empresas públicas y privadas de distintos países se convierten en una fórmula habitual para acceder a nuevas tecnologías y mercados.

Pero los cambios no se limitan a la esfera económica. En casi todo el mundo, el término de la principal disputa ideológica del siglo coincide con el resurgimiento de conflictos étnicos,

religiosos y culturales y con una tendencia hacia la fragmentación y la diferenciación. Alrededor de treinta focos de conflicto activo provocan tensiones que trascienden las fronteras nacionales e imponen desafíos a una comunidad internacional escasamente preparada para enfrentarlos. La inestabilidad política y el agravamiento de la pobreza alimentan grandes corrientes migratorias entre los países en desarrollo y hacia los países ricos que, sobre todo en tiempos de recesión, despiertan brotes de intolerancia y xenofobia.

El conflicto Este-Oeste representó una amenaza constante para la paz mundial, pero dio lugar a un sistema de seguridad internacional relativamente estable y previsible, dotado de pesos y contrapesos y de reglas más o menos claras para todos los actores involucrados. En la actualidad, el mapa estratégico del mundo se está rediseñando totalmente.

El imperio soviético constituyó un peligro para la paz mundial, pero el sistema totalitario que lo dominó le permitió imponer una considerable estabilidad interna, tanto desde el punto de vista político como económico. Todos los intentos de revertir esa verdadera paz de los cementerios fueron aplastados implacablemente. La situación actual en los estados sucesores de la Unión Soviética, cuyo mapa no acaba de configurarse, es muy diferente. El derrumbe del comunismo en Europa del Este y Asia Central ha llevado a una exacerbación de los nacionalismos y de tendencias centrífugas que pueden ser profundamente desestabilizadoras.

Las premisas que sirvieron de base para la alianza de seguridad más formidable establecida después de la segunda guerra mundial, la Alianza Atlántica, han perdido parte de su validez. Europa Occidental ha iniciado la revisión de sus esquemas estratégicos, tanto en ese continente como respecto de sus tradicionales aliados transatlánticos. Por otra parte, los Balcanes vuelven a convertirse en escenario de conflictos sangrientos e inextricables, cuya solución implicará grandes costos para los actores que intervengan activamente en ellos.

En el Medio Oriente y en el Magreb, en diversas subregiones de Asia y en gran parte de Africa subsisten importantes focos de tensión y de conflicto bélico. La reciente disputa por el preocupante programa nuclear que mantiene el régimen de Corea del Norte demuestra la persistencia de peligrosas amenazas para la seguridad en el mundo.

La mención de estos focos de conflicto sirve para ilustrar las incertidumbres que caracterizan al mundo de la post-guerra fría. La inestabilidad que afecta en la actualidad al sistema internacional pone en cuestión la validez de los esquemas rígidos, pero tampoco debe dar lugar a una visión pesimista que sólo se centre en estos focos de conflicto. Hoy más que nunca la realidad internacional está marcada por el entrecruzamiento de tendencias hacia la cooperación y el conflicto. En este contexto de extraordinaria complejidad, es preciso escapar a las interpretaciones de corte tradicional y asumir las realidades contradictorias que caracterizan al mundo contemporáneo.

Es cierto que por lo menos una potencia del mundo, los Estados Unidos de América, posee recursos militares y estratégicos que podrían imponer un orden determinado en el sistema internacional. También es cierto que la legitimación de la democracia liberal y de la economía de mercado como modelos de vigencia casi universal en el mundo le confieren a esa potencia una suerte de liderazgo natural. Sin embargo, el debate sobre el supuesto surgimiento de un mundo unipolar oculta una realidad mucho más fluida, marcada por la difusión del poder económico entre las grandes potencias industriales, una cierta falta de congruencia entre la capacidad estratégica y el poder financiero, y una relativa incapacidad para hacer frente a explosiones de violencia y situaciones de inestabilidad en vastas áreas del mundo.

Los principales actores de la escena mundial no parecen estar en condiciones de ejecutar diseños omnicomprensivos y detallados de política exterior, caracterizados por jerarquías de

objetivos fijos, absolutamente coherentes y claramente concatenados entre sí. Pese a sus capacidades objetivas para intervenir en situaciones alejadas de sus intereses más directos y obvios, en mayor o menor medida todas las potencias mayores se ven afectadas por problemas domésticos y por un cierto espíritu de introversión en sus opiniones públicas. Esta situación lleva a un cuadro enteramente nuevo en materia de seguridad internacional.

EL CONCEPTO DE SEGURIDAD

El concepto de seguridad ha experimentado cambios muy profundos. De partida debemos tener en cuenta que se trata de un concepto abierto, para el que existen definiciones y enfoques diferentes, de los cuales también se desprenden consecuencias políticas distintas. Es obvio que el factor militar debe estar en el centro mismo del concepto. Sin embargo, como se ha señalado siempre en esta casa, en el mundo moderno los problemas de seguridad se han tornado más y más complejos, desde el momento en que a las amenazas militares a la integridad política y territorial de un Estado hay que agregar los desafíos económicos y sociales a su viabilidad. Asimismo, la relación entre la fuerza militar y otras formas de poder se ha ido haciendo más compleja, dado el grado de interdependencia que caracteriza al sistema internacional.

En este contexto, la dimensión militar de la seguridad debe ser considerada en conjunto con otros elementos importantes, entre los cuales se incluyen factores políticos, económicos, sociales y medioambientales. La esfera política es relevante porque desempeña un papel decisivo en la regulación de las interdependencias. La dimensión económica es crucial porque determina el acceso a los recursos, mercados y finanzas y porque otorga la base para la influencia política y la capacidad militar. Los factores sociales son importantes porque afectan la estabilidad y la naturaleza del sistema político de un Estado, influyendo en su rendimiento económico y en la capacidad de innovación. Finalmente, los factores medioambientales inciden en temas tan importantes como la conservación de los recursos naturales, la contaminación del aire y de las aguas y, en definitiva, en las posibilidades y calidades de vida de la población.

Así como todas estas dimensiones están vinculadas estrechamente a nivel interno, también lo están en el plano internacional. De ahí la necesidad de adoptar un concepto amplio, integrado y flexible de la seguridad internacional. También debemos tener presente que la seguridad es un concepto relativo y no absoluto: un Estado no es simplemente seguro o inseguro. Incluso la búsqueda de la seguridad absoluta puede ser contraproducente, en la medida en que cualquier intento en esa dirección por parte de un Estado o grupo de Estados automáticamente alimenta las inseguridades de otros, llevando a la adopción de medidas recíprocas, situación que a la larga provoca un clima de inseguridad generalizada.

En la actualidad, el concepto de seguridad internacional incluye tanto temas tradicionales como temas nuevos. Entre los primeros se destaca la creciente preocupación por la cuestión de la no proliferación de armas de destrucción masiva, que está dando lugar a la adopción de nuevos regímenes internacionales que pretenden controlar los desarrollos en esta área. La difusión del poder, la creciente fragmentación a nivel mundial y las facilidades de acceso a las nuevas tecnologías han elevado la importancia de las cuestiones de no proliferación en la agenda internacional. Ellas no sólo afectan los vínculos militares y políticos entre los países, sino que inciden asimismo en los vínculos económicos, en la medida en que están empezando a generar nuevas condicionalidades.

Entre los nuevos temas se incluyen materias tan disímiles entre sí como la protección del medio ambiente, las migraciones masivas, los desequilibrios sociales, el narcotráfico y el terrorismo internacional. En todas estas áreas se están empezando a desarrollar iniciativas internacionales destinadas a complementar los esfuerzos internos que se realizan para abordar los problemas que surgen. Invariablemente, estos intentos de establecer nuevos regímenes internacionales se justifican a la luz de consideraciones de seguridad internacional.

LA SITUACION DE AMERICA LATINA

Cualquier análisis objetivo conduce a la conclusión de que América Latina no está contribuyendo a la inestabilidad que caracteriza al actual escenario internacional. Nuestra región no se ha visto afectada por las tensiones étnicas, religiosas o, si se quiere, por los choques entre civilizaciones que priman en otras áreas. Es cierto que subsisten focos de conflicto interno en el Caribe y que el narcotráfico y el terrorismo mantienen su presencia en varios países de la región, pero estas amenazas parecen más excepcionales y controlables que las que existen en otras áreas del mundo.

Los logros económicos y políticos alcanzados recientemente por América Latina son valorados en el mundo entero. Menos conocido es el papel positivo que desempeña nuestra región en materia internacional. En un mundo convulsionado y, en muchos sentidos, incierto, América Latina se proyecta como una región que no está contribuyendo a las grandes incertidumbres internacionales.

El gasto militar de la región se está empezando a reducir. En América Central se logró evitar un conflicto regional potencialmente muy peligroso que hubiera provocado la intervención de actores externos. Se han realizado avances muy significativos para la consolidación en América Latina de una zona libre de armas nucleares, a la que se adhirió plenamente Chile el año pasado. La tradicional rivalidad que había caracterizado a las relaciones entre Argentina y Brasil durante más de un siglo no fue obstáculo para que los dos países desarrollaran a partir de los años 80 un ambicioso programa de cooperación bilateral. Ambas naciones han adoptado una serie de medidas de confianza mutua y han puesto todas sus instalaciones nucleares bajo supervisión internacional y salvaguardias bilaterales todavía más estrictas. El Tratado de Paz y Amistad suscrito entre Chile y Argentina en 1984 cambió el sentido de las relaciones bilaterales, atenuando una de nuestras principales preocupaciones en materia de seguridad externa.

Se han desarrollado formas novedosas de cooperación económica entre los países de la región. Estas generan una mayor interdependencia mutua y nos pueden acercar más eficazmente a los ideales de unidad que los proyectos ambiciosos y los esquemas rígidos y formales de integración que se establecieron en décadas anteriores. Nuevas redes de carreteras, de vías fluviales y de conductos de petróleo y gas están uniendo a Sudamérica como nunca antes. Durante los últimos años América Latina ha avanzado más en la integración real de sus economías, que durante los tres decenios anteriores.

El conjunto de estas tendencias hace que América Latina exhiba condiciones mucho más favorables para avanzar en materia de seguridad regional. Se están registrando cambios graduales en las concepciones vigentes en nuestra región en esta materia. Se están adoptando nuevos regímenes regionales en materia de no proliferación. Se están observando cambios muy profundos en algunos de los principales escenarios estratégicos de América Latina. Sabemos que tenemos que ser realistas y prudentes en la evaluación de estos cambios, pero tampoco los podemos ignorar.

Chile es hoy un país abierto al mundo. Las realidades de la interdependencia influyen en nuestra economía, en nuestra sociedad y, por cierto, en nuestras relaciones exteriores. La profundización de nuestra inserción externa no sólo tiene un componente económico, sino que también plantea nuevos desafíos en el ámbito político y de la seguridad.

LA POLITICA VECINAL

El ámbito vecinal representa nuestra primera prioridad en materia de seguridad internacional. Nuestro comercio con los países vecinos ha aumentado sostenidamente durante los últimos años. Se trata de mercados particularmente relevantes para el desarrollo de la segunda fase del proceso exportador y para la expansión de nuestras empresas enfrentadas en muchos casos a las limitaciones derivadas del reducido tamaño de la economía chilena. Nuestros empresarios están invirtiendo crecientemente en Argentina y, en menor medida, en Perú. El desarrollo de nuevas formas de cooperación y de integración física y económica implica beneficios económicos muy directos y cumple una función política y de mejoramiento de las condiciones de seguridad del país.

Las relaciones con nuestros tres vecinos continentales han registrado avances significativos. En todos los casos hemos mantenido una actitud de diálogo y negociación para la solución de los problemas pendientes. Sin embargo, en un solo caso - Argentina - se ha logrado dar un salto cualitativo, en el sentido de que la naturaleza misma de la relación se ha empezado a modificar. Por una parte, ha habido en ambos Gobiernos una evidente voluntad política de producir un vuelco sustancial en la relación bilateral. Por la otra, la interdependencia entre nuestras dos economías está aumentando a un ritmo inédito en la historia de las relaciones exteriores de Chile. Por cierto, es imposible contar con una garantía plena de que se va a mantener esta voluntad política en el país vecino, pero el consenso que ella suscita en la actualidad parece muy grande. La integración física y energética y los vínculos empresariales hacen que la interdependencia entre nuestras economías vaya adquiriendo un carácter cada vez más profundo y, hasta cierto punto, irreversible. Tanto más, porque no ha sido protagonizado solamente por el sector público, sino que ha contado con el interés y compromiso de sectores empresariales cada vez más importantes.

Esta realidad configura el surgimiento de una nueva etapa de las relaciones bilaterales, que requiere de una evaluación del marco y de los instrumentos bilaterales disponibles. El aumento de la interdependencia entre Chile y Argentina plantea nuevos requerimientos en materia de infraestructura e integración física. El turismo se ha convertido en una fuente de ingresos comparable a nuestros principales rubros de exportación. Asimismo, Chile aspira a convertirse en un puente entre el Atlántico y el Pacífico apoyando el intercambio entre el Cono Sur de América Latina y los grandes mercados asiáticos. La prestación de servicios de transporte e intermediación entre dos de los mercados emergentes más importantes del mundo, como lo son América Latina y Asia, puede brindar a nuestro país grandes beneficios. De paso, también facilitará el tránsito de los bienes y servicios de Chile hacia esas dos regiones. Obviamente, Argentina ocupa un lugar prioritario en el cumplimiento de este objetivo. Debemos hacer una revisión muy cuidadosa de la calidad de las vías de comunicación que nos unen con ese país, aplicando criterios obvios de rentabilidad. También es preciso evaluar la calidad y flexibilidad de los servicios comerciales, financieros y portuarios que podemos ofrecer a los empresarios argentinos. Hay que poner en vigencia medidas económicas y administrativas que agilicen el tránsito de personas y mercaderías por el territorio nacional. Es cierto que estas medidas pueden implicar un aumento de la competencia para ciertos sectores nacionales, pero ello es el resultado inevitable de la interdependencia y de la reciprocidad que caracterizan a las relaciones vecinales. Además, dadas las reducidas dimensiones de nuestro mercado, nuestra proyección hacia el Pacífico sólo cobra sentido efectivo en la medida en que logremos ampliar nuestro propio espacio económico.

La intensidad de la relación bilateral requiere evaluar permanentemente el curso de las cuestiones pendientes y la aparición de nuevos problemas como resultado de la creciente interdependencia entre ambos países. Esperamos con serenidad y confianza la sentencia arbitral que pondrá fin al litigio de Laguna del Desierto. Seguimos evaluando la situación del Acuerdo sobre Campos de Hielo, cuya aprobación parlamentaria ha sido diferida.

Las relaciones con Bolivia presentan un cuadro mixto. Hemos logrado extraer el tema de la aspiración marítima boliviana de la agenda oficial de los principales foros internacionales, consiguiendo simultáneamente estrechar los vínculos bilaterales. Sin embargo se mantiene la

tendencia boliviana a asociar estos avances a una negociación marítima. La firma de un Acuerdo de Complementación Económica representó un hito de gran importancia simbólica, si bien su alcance es más bien modesto e incluso puede generar efectos contraproducentes si se mantiene la actual tendencia hacia la profundización del déficit boliviano en su comercio con Chile. También se han logrado avances en la solución de problemas pendientes, como la demarcación de hitos fronterizos y el acopio de minerales bolivianos en los puertos de Arica y Antofagasta, que requerirá de un financiamiento especial.

Bolivia mantiene invariable su aspiración a una salida soberana al mar como uno de los objetivos prioritarios de su política exterior. Esta fijación histórica no ha disminuido en importancia, sin perjuicio de que cada Administración del país vecino la defina y formule de manera variable. Tampoco ha disminuido la extrema sensibilidad que demuestra Bolivia en la conducción de sus relaciones bilaterales con Chile, factor que alimenta una evidente imprevisibilidad en las reacciones bolivianas, que ha estado presente en virtualmente todos los procesos de acercamiento mutuo que hemos emprendido. Es obvio que esta situación limita nuestro margen de maniobra frente a Bolivia y requiere de una evaluación muy cuidadosa de los pasos a seguir con el país vecino. Sin embargo, en la Cumbre Iberoamericana celebrada recientemente en Cartagena de Indias, Chile reiteró su voluntad de explorar con Bolivia una agenda constructiva para lograr una cooperación más estrecha entre los dos países.

Nuestros vínculos con el Perú han experimentado avances significativos, pero siguen marcados por dificultades históricas pertinaces, que siempre vuelven a aflorar en los momentos críticos, como lo confirma el estancamiento de la reciente negociación de la Convención de Lima. Algunos sectores del país vecino todavía no superan sus recelos y desconfianzas históricas hacia Chile y, al igual que otros en Bolivia, tienden a endurecer las posiciones cuando se avizora el fin de una negociación sobre temas sensibles. Esta realidad no nos impide mejorar las relaciones bilaterales, pero limita el margen de maniobra con ese país y nos obliga a ser cautelosos en nuestras iniciativas de cooperación bilateral.

Las relaciones económicas con Perú se vieron limitadas por la profunda crisis que afectó durante un largo período al país vecino. Sin embargo, la recuperación y el proceso de privatizaciones que se han iniciado durante los últimos años han generado nuevas oportunidades para los vínculos económicos bilaterales. El comercio entre los dos países ha crecido sostenidamente, alcanzando una cifra récord en 1993. El país vecino también se ha convertido en un significativo destino de las inversiones chilenas en el extranjero. Estas tendencias pueden hacer recomendable la negociación, en el momento que parezca más oportuno, de un Acuerdo de Complementación Económica y otros acuerdos que permitan canalizar esta creciente relación económica.

La celebración, a partir de 1986, de reuniones periódicas entre los Altos Mandos de Chile y Perú han permitido poner en marcha un interesante proceso de acercamiento en el campo de la defensa, que la Cancillería valora especialmente.

EL AMBITO REGIONAL

A partir del cuadro general favorable que ya hemos descrito, se presenta una excelente oportunidad para perfeccionar los mecanismos de seguridad a nivel regional. Estamos convencidos de que los esfuerzos en este campo deben desplegarse de manera prudente, gradual y realista, mediante una política de pasos progresivos, antes que de esquemas demasiado amplios y ambiciosos que a la larga no resultan viables. América Latina no requiere de un proceso como el de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea, porque su problemática de seguridad tiene un carácter distinto y menos amenazante.

Surge, asimismo, la duda sobre el ámbito regional más adecuado para avanzar en este terreno. Las opciones parecen múltiples y por cierto varían según los temas específicos de que se traten: Naciones Unidas, Sistema Interamericano, América Latina, Sudamérica, esquemas subregionales, etc. En principio hemos evitado adoptar posiciones rígidas, en el sentido de favorecer un foro sobre otro. Más bien hemos mantenido una actitud abierta y flexible, prefiriendo siempre las iniciativas más graduales y adoptando una política de opciones múltiples.

En cuanto al sistema interamericano, apoyamos la propuesta de otorgarle a la Junta Interamericana de Defensa el carácter de "entidad" dependiente de la Organización de Estados Americanos y la consiguiente necesidad de reformular su orgánica y reglamentos respectivos. Se trata de permitir que la Junta pueda prestar la asesoría militar especializada y que cuente con misiones definidas y actualizadas al más alto nivel organizacional en el seno del sistema interamericano. Sin embargo, creemos también que esta opción requerirá de una definición previa sobre los objetivos de seguridad hemisférica que se vayan a desarrollar en el futuro. Sobre todo en el campo de la seguridad, el sistema interamericano presenta una realidad muy heterogénea y asimétrica en sus intereses, que impiden que se transforme en el único o principal referente de seguridad internacional para un país como Chile. Es por ello que las definiciones de la problemática de seguridad hemisférica deberán necesariamente contemplar la diversidad de los intereses y, a la vez, estar asociadas con los esquemas de cooperación en otros planos.

El Gobierno también está interesado en las iniciativas para la adopción de medidas de confianza mutua en la región. Participamos activamente, mediante una delegación integrada por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, en la Reunión de Expertos sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad que se celebró en Buenos Aires en marzo de este año. Hemos ofrecido ser la sede de una Conferencia Regional sobre la materia, que podría celebrarse en 1995. Creemos que las condiciones están dadas para avanzar en este terreno y que foros intermedios de indudable gravitación política en América Latina, como el Grupo de Río, pueden desempeñar un papel importante en la concertación para adoptar medidas de confianza mutua en el ámbito de la seguridad regional. Se trata de identificar todas aquellas medidas, militares y no militares, que sirvan para el fortalecimiento de las medidas de confianza, particularmente en el ámbito vecinal. En este proceso de búsqueda resulta esencial la coordinación entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, incluyendo por cierto a sus entidades dependientes.

Asignamos gran relevancia a la adopción de regímenes específicos de seguridad en el ámbito regional y subregional. La suscripción del Compromiso de Mendoza, entre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, para la erradicación de toda posibilidad de introducir armas químicas y biológicas representó la expresión de una voluntad política muy clara por parte de nuestros países que se expresa también en los foros globales donde se debaten estos temas.

Las reformas que impulsamos, junto a otros países, para modificar el Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina nos permitieron incorporarnos plenamente al régimen establecido en este importante acuerdo junto con Argentina y Brasil. Esperamos que esta significativa extensión del ámbito de aplicación efectiva del Tratado conduzca igualmente a la adhesión de Cuba. Debemos tener presente que el Tratado de Tlatelolco es un instrumento más exigente que el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), en la medida en que constituye una zona desnuclearizada.

EL AMBITO GLOBAL

La participación en el sistema multilateral representa un aspecto fundamental de la política exterior y de nuestra inserción en el mundo. Nuestra condición de país pequeño y en desarrollo nos ha llevado a asignar considerable importancia a las organizaciones internacio-

nales y demás instancias multilaterales en que participamos. Los cambios que se están produciendo en el sistema internacional están llevando a un nuevo protagonismo de las organizaciones internacionales. Una serie de asuntos que preocupan a nuestro país necesitan de tratamiento multilateral, tanto más en una etapa en que se modifican los regímenes internacionales en áreas tan cruciales como la seguridad, el comercio, la protección del medio ambiente y la cooperación para el desarrollo económico y social.

Es cierto que las expectativas que se depositaron inicialmente en la emergencia de un nuevo multilateralismo en materia de seguridad internacional no se han visto cumplidas en toda su extensión. Pero también es cierto que se está emprendiendo un importante proceso de reformas en esta área.

Es necesario prestar atención prioritaria al debate que se está llevando a cabo sobre el fortalecimiento del papel de la organización mundial en el campo específico de la paz y la seguridad internacionales, incluyendo de manera especial la "diplomacia preventiva". Nos interesa seguir avanzando en este terreno, pero al mismo tiempo hemos puesto énfasis en la búsqueda de un cierto equilibrio en la atención que otorga Naciones Unidas a los temas de la paz y seguridad, por una parte, y los temas económicos y sociales, por la otra.

Todo indica que las actividades de Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales seguirán aumentando en el futuro y que, en consecuencia, las invitaciones a que Chile se sume a ellas también se intensificarán. Nuestra participación en las fuerzas de paz en Kuwait, El Salvador, Cambodia ha resultado satisfactoria y ha sido evaluada favorablemente tanto desde el punto de vista diplomático como militar. Sin embargo, varias experiencias en las que afortunadamente no hemos participado revelan que esta participación también tiene riesgos que hay que evaluar cuidadosamente.

El Gobierno es partidario de una evaluación caso a caso de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Además de los aspectos logísticos y estratégicos involucrados se deben considerar los intereses de política exterior que se persiguen y las consecuencias presupuestarias. Asimismo, como lo expresó el Ministro de Defensa en su reciente exposición ante la Cámara de Diputados: "No se pondrá a disposición de las Naciones Unidas ningún contingente armado de reserva frente a cualquier amenaza o peligro a la paz, en donde el Secretario General de las Naciones Unidas estime comprometerlas. No existirán cuerpos armados chilenos en servicio de cualquier misión y con cualquier fin". La idea argentina de establecer un centro regional para la formación de fuerzas de paz nos parece interesante. Difícilmente podríamos oponernos a la existencia de un centro de entrenamiento de uso voluntario con este propósito. Sin embargo, su carácter regional se vería acentuado en la medida en que existiera un principio de rotatividad entre los países que ofrezcan esta opción.

En una etapa en que las Naciones Unidas está comenzando a vivir un intenso período de reformas, Chile aspira a ser elegido miembro no permanente del Consejo de Seguridad durante el período 1996-1997. Ha pasado un lapso muy prolongado desde la última vez que participamos en el Consejo y creemos reunir requisitos de sobra para hacer un aporte, congruente con nuestro papel en la comunidad internacional, al órgano más importante de las Naciones Unidas. Es probable que esta participación implique la adopción de algunas decisiones políticas difíciles, pero no hay que exagerar esta cuestión. Si tantos países han formado parte del Consejo de Seguridad, no vemos razón alguna para dejar al nuestro al margen de este órgano. Asimismo, mantenemos nuestra postulación para incorporarnos como miembro pleno de la Conferencia de Desarme de Ginebra, en la que participamos activamente como observador.

Chile debe evaluar constantemente la evolución de los regímenes globales de proscripción de las armas de destrucción masiva. Como es sabido, no participamos en el TNP debido

a que los dos países de mayor desarrollo nuclear en la región no lo han hecho y porque el tratado contiene disposiciones discriminatorias en la medida en que consagra una verdadera minoría selecta de potencias nucleares. Sin embargo, tenemos el mayor interés en que se cumplan los objetivos generales del TNP y tenemos conciencia de que varios países que compartían nuestra posición inicial han terminado por adherir a este régimen, opción que está siendo evaluada en la actualidad por Argentina. Estos antecedentes, sumados a nuestra reciente incorporación al Tratado de Tlatelolco y a nuestro apoyo al régimen de salvaguardias plenas aplicado por el Organismo Internacional de Energía Atómica, hacen aconsejable volver a evaluar esta posición.

Hemos participado activamente en el Comité Preparatorio de la Organización Internacional para la Prohibición de las Armas Químicas y se están adoptando las medidas internas necesarias para dar cumplimiento a los compromisos asumidos en virtud de la Convención que le da origen.

Hacia el futuro se perfila la necesidad de adoptar un nuevo régimen para el control de la transferencia internacional de armas y tecnologías duales. No podemos ignorar que en el transcurso de los últimos años se han multiplicado las regulaciones y limitaciones de todo orden en esta materia procedentes de organismos internacionales, de instrumentos y compromisos intergubernamentales o de políticas de países que asumen gran importancia para nuestro comercio exterior. Esta realidad exige la adopción de una política y de un nuevo enfoque nacional en cuya formulación deben participar todos los sectores interesados.

LA DEFENSA DE NUESTROS INTERESES ANTARTICOS Y DE LOS NUEVOS ESPACIOS

Los objetivos de Chile en materia de seguridad internacional se extienden también a nuestro territorio antártico y a los espacios marítimos y aéreos en que ejercemos soberanía o cuya adecuada protección nos afecta directamente.

Chile ha mantenido una presencia permanente en la Antártica a través de la instalación de bases, el desarrollo de actividades científicas y el proceso de potenciación de Punta Arenas como centro de proyección antártica. En la última década, el sistema del Tratado Antártico se ha abocado intensamente a la cuestión de la preservación del medio ambiente, dando origen a nuevos instrumentos e instancias en esta área. Se han adoptado nuevas convenciones que se ocupan del tema ambiental, tanto a nivel global como en lo que concierne a la Antártica. Cabe hacer especial mención al Protocolo de Madrid, firmado en octubre de 1991, cuyo proceso de ratificación será perfeccionado próximamente. Dicho acuerdo constituye la mayor fuente de compromisos que ha adquirido nuestro país en este ámbito. Bajo la normativa que entrará en vigor una vez que se ratifique ese instrumento jurídico, toda actividad en el continente blanco deberá someterse a una evaluación de impacto ambiental, lo que determinará un costo adicional en el accionar dentro del continente polar. El gran tema político del Tratado, no obstante, será el establecimiento de una Secretaría. Aunque hay consenso sobre la necesidad de su instalación, no lo hay sobre su sede.

Cabe subrayar que a través del Sistema Antártico, Chile accede en plenitud al sistema internacional. En ningún otro organismo nuestro país posee los resortes de poder que lo igualan con las grandes potencias, tales como el veto y la participación decisiva en la administración de todo un continente que abarca un sector en que Chile tiene derechos soberanos y en el cual debe mantener una activa presencia. De ahí que una política antártica nacional requiera urgentemente de la asignación de mayores recursos materiales, de la adopción de una institucionalidad interna reforzada y de la puesta en marcha de un verdadero programa antártico nacional.

En materia marítima tenemos un especial interés en dos temas fundamentales que inciden en el ordenamiento jurídico de los océanos y respecto de los cuales la falta de un

consenso internacional ha retrasado la aceptación y ratificación por todos los Estados de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del Mar; el régimen de la pesca en Alta Mar, particularmente en lo referente a las llamadas poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias, y, el régimen de los fondos marinos situados más allá de la jurisdicción nacional contenido en la nueva Convención sobre el Derecho del Mar. En ambos casos, Chile ha desplegado un importante esfuerzo diplomático para cautelar debidamente los intereses nacionales comprometidos. Estamos atentos a los nuevos desarrollos que se están registrando en estas áreas y tenemos la firme voluntad de mantener el activo papel que hemos desempeñado en el desarrollo progresivo de los nuevos regímenes internacionales en materia marítima.

Nuestra reciente participación en la adopción de un nuevo régimen para la protección de las ballenas demuestra que es posible encontrar un equilibrio entre las medidas de conservación de un recurso marítimo cada vez más escaso, favorecidas por un sector muy significativo de la opinión pública internacional, y la defensa de nuestros derechos en el espacio marítimo que nos pertenece.

Chile ha participado en forma activa, principalmente en las Naciones Unidas, en los asuntos espaciales, consciente de la importancia política de estos temas y de su gran impacto en el desarrollo económico, científico y tecnológico para el país. Esta materia tiene gran incidencia en áreas como telecomunicaciones, medio ambiente, desarrollo de recursos naturales, forestación, desertización, prevención de catástrofes y desastres así como en educación, medicina y en las ciencias sociales. Uno de los medios más eficaces para lograr nuestros objetivos ha sido impulsar la regionalización de la cooperación dentro del sistema de Naciones Unidas. La Il Conferencia Espacial de las Américas celebrada en Santiago en 1993 permitió dar un nuevo paso en esta dirección. A largo plazo se mantiene el desafío de seguir participando en estas actividades, buscando por una parte que la normativa resguarde nuestros derechos de uso del espacio ultraterrestre con fines pacíficos y, por la otra, reforzar la cooperación bi y multilateral en este terreno, de manera que nos permita hacer uso de la técnica espacial o de sus resultados en términos favorables.

DIPLOMACIA DEL DESARROLLO Y SEGURIDAD INTERNACIONAL

La diplomacia para el desarrollo adoptada por el Gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle exige también un esfuerzo significativo en el fortalecimiento de las condiciones de seguridad internacional que afectan al país.

Este esfuerzo incluye una política activa e innovadora respecto de nuestros vecinos más inmediatos, una contribución efectiva a los nuevos regímenes de seguridad que se adoptan en el contexto regional y una participación activa en las iniciativas que se desarrollan en el ámbito global y que inciden en la proyección de nuestros propios intereses nacionales.

La política de inserción múltiple que ha seguido el país en el terreno económico permite mejorar nuestras condiciones de seguridad económica en la medida en que reduce nuestra vulnerabilidad frente a cualquier socio individual y atenúa los efectos de los ciclos económicos que se suceden en los distintos mercados. Este mismo principio es aplicable al campo de la seguridad. Chile debe seguir con atención los desarrollos en los distintos foros en que está presente, pero debe mantener una política plural y flexible que combine las iniciativas bilaterales, subregionales, regionales, hemisféricas y globales.

Es obvio que una política de este tipo resulta de difícil ejecución para un país de nuestras dimensiones. Pero en el contexto de la considerable dispersión y fluidez que caracterizan al actual sistema internacional creemos que esta opción es la más adecuada para la proyección de nuestros intereses de seguridad.

Parece claro que la ejecución de una política de seguridad internacional exige una coordinación muy estrecha y eficaz entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, además del aporte permanente de las entidades académicas más significativas en este campo, entre las que se destaca la ANEPE. Necesitamos de instancias que realicen debates serios, informados y profundos sobre las decisiones internacionales específicas que deberá enfrentar la sociedad chilena en materia de seguridad externa durante las próximas décadas. Es por esta razón que les agradezco nuevamente la oportunidad que me han brindado para exponer los principales lineamientos de los objetivos de la política exterior de Chile en el nuevo contexto que caracteriza a la seguridad internacional.

AMERICA LATINA: GASTO MILITAR. ACTORES CLAVES. PROCESOS DE DECISIONES

Los días 6 y 7 de enero de 1994 se realizó en el Salón Auditorio de la A.N.E.P.E., organizado conjuntamente por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), un Seminario Internacional destinado a analizar las perspectivas globales y casos nacionales, sobre América Latina, respecto del tema "Gasto Militar. Actores Claves y Procesos de Decisiones".

Para la realización de este evento académico se contó con el auspicio del Centro Internacional para el Desarrollo Económico (C.I.N.D.E.)

Participaron en dicho seminario destacados académicos y especialistas chilenos, como también de Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, Perú y Venezuela; asimismo expusieron ponencias y comentarios, diplomáticos integrantes de Embajadas en Chile, de : Alemania, Australia, Estados Unidos de América y C.E.P.A.L.

En la presente Edición de la Revista "Política y Estrategia" se publican las siguientes exposiciones:

- —Inauguración del Seminario:
 Brigadier General Javier Salazar Torres, Director de ANEPE.
- —"Equilibrios económicos y asignaciones en defensa": Brigadier General Manuel Concha Martínez, Profesor de ANEPE.
- —"Chile y el gasto militar: un criterio histórico y jurídico de asignación". Sr. Francisco Rojas Aravena, de FLACSO CHILE.
- —"Gasto Militar : aproximaciones económicas"
 Sr. Osvaldo Rosales V. Consultor de C.E.P.A.L.
- —"Comentario sobre Chile y el gasto militar": Mayor General Ricardo Gaete V. Subjefe del E.M.G.E.
- —"El contexto Hemisférico y las actuales perspectivas de la seguridad regional de postguerra fría":
 Sr. Augusto Varas F., FLACSO CHILE.

SEMINARIO INTERNACIONAL "AMERICA LATINA: GASTO MILITAR, ACTORES CLAVES, PROCESO DE DECISIONES".

BGL. JAVIER SALAZAR TORRES
Director de ANEPE

Es motivo de satisfacción para la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos contribuir a la realización del Seminario Internacional América Latina: Gasto Militar, Actores Claves y Proceso de Decisiones, organizado con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, y el respaldo del Centro Internacional para el Desarrollo Económico.

Desde la privilegiada posición de anfitrión les expreso la más cordial bienvenida a los selectos participantes e invitados, asegurándoles que al igual que en ocasiones anteriores esta Casa de Estudios de la Defensa Nacional mantiene sus puertas abiertas para servir de lugar de encuentro a todos aquellos que aspiran al perfeccionamiento del saber en temas vinculados con la Seguridad, el Desarrollo y la Defensa Nacional.

Hace unos pocos meses, estas mismas aulas fueron el escenario donde llevamos a cabo el Seminario Internacional "Los Desafíos de la Seguridad Hemisférica de la Postguerra Fría", realizado también en conjunto con FLACSO-CHILE.

En esa ocasión se analizaron detalladamente los cambios generados en el escenario estratégico mundial, a raíz de las grandes transformaciones experimentadas por el mundo en los ámbitos político, económico y militar.

Si bien hubo concordancia en la existencia de nuevas condiciones favorables para la seguridad, no fue posible concluir que ella estuviera realmente garantizada. Muy por el contrario, muchos fueron los autores que recomendaron aumentar los esfuerzos intelectuales para que, utilizando los espacios de cambio, se consolidaran nuevas estructuras regionales que otorgaran confianza y eficacia en la solución de los conflictos emergentes.

El desarrollo de tal proceso es lento no sólo por la complejidad de los múltiples factores en juego, sino porque antes de lograrse los efectos buscados surgen inesperadamente nuevos escenarios que sugieren condiciones agudas de inestabilidad, lo que altera las circunstancias y los resultados esperados.

Como países nos encontramos inmersos en una realidad de cambios internos y externos de todo orden. La gran mayoría de ellos con signos positivos, aun cuando todavía subsisten persistentes indicios de desequilibrios e inseguridad.

Los signos positivos constituyen la base de argumentación de quienes sostienen que ha llegado a su fin la existencia de amenazas, mientras que los indicios de inseguridad que se perciben avalan la posición de cautela que otros recomiendan.

Mientras las tendencias no se transformen en realidades, la moderación hace recomendable aplicar aquella sugerencia expresada en el pasado Seminario por el Profesor Augusto Varas en su intervención de clausura, cuando, entre otros temas, sugirió como de relevancia para el futuro procurar la necesaria transferencia tecnológica que asegure una adecuada y permanente modernización de las FF.AA. latinoamericanas; asimismo expresó en dicha

ocasión que la estabilidad del hemisferio debe lograrse a partir de un conveniente equilibrio en todas y en cada una de sus principales configuraciones estratégico-políticas, lo que presupone la existencia, entre otros factores, de una apropiada y eficiente disuasión.

Hoy damos inicio al presente encuentro académico a través del cual se pretende no sólo dar a conocer en forma integrada los estudios realizados por FLACSO, a lo largo de un año, en diferentes centros de estudios de Latinoamérica, sino constituir además una instancia de intercambio de conocimientos y percepciones respecto al tema del "Presupuesto de Defensa", considerado éste como el instrumento financiero a través del cual cada Estado materializa su responsabilidad de otorgar el bien público de la Defensa.

La forma en que cada nación ha resuelto su modalidad de asignación de recursos para lograr niveles de seguridad representa fundamentalmente la capacidad de autonomía que ella dispone para la adopción de sus decisiones trascendentes. Cuál más, cuál menos ha logrado mantenerse al margen de presiones exógenas que procuran alterar u orientar, desde perspectivas o intereses foráneos, las demandas de sus respectivas seguridades.

Experiencias al respecto existen especialmente en aquellos países que no fueron vencedores en la II Guerra Mundial; ellos carecieron de la soberanía suficiente para definir su propia seguridad y, por ende, los procesos a partir de los cuales debían materializarlos les fueron impuestos con severas limitaciones y restricciones.

Desde otra perspectiva, la modalidad de asignación de recursos para la Defensa constituye en sí mismo un factor de evaluación que potencia o limita el efecto de disuasión que se pretende lograr con las FF.AA.

En efecto, independiente de la limitación que significa contar con bajos niveles de asignación, la relevancia de tales recursos se alcanza a través de la continuidad, permanencia y disponibilidad con que son puestos a disposición de la Defensa.

Especial importancia adquieren tales características cuando se trata de países con evidentes factores de inseguridad y que además no gozan de un nivel de desarrollo pleno. Para ellos no será posible utilizar aquellos espacios de tiempo en que transitoriamente las amenazas se alejan. No están capacitados para alcanzar en breve plazo los niveles mínimos necesarios para superar sus demandas de Defensa. Muchas veces las velocidades de deterioro de los equilibrios sobrepasan la capacidad de recuperación de los contrapesos, generando condiciones de debilidad que dañan en forma substancial la independencia, autonomía y soberanía, con que un país procura lograr sus objetivos.

Habrá países que por sus condiciones de desarrollo social, económico y tecnológico podrán programar su esfuerzo nacional de Defensa, según sean los requerimientos que las eventuales amenazas les formulen, postergando en el tiempo los gastos que esa seguridad demanda. Tales naciones están entonces en condiciones de orientar, transitoriamente, recursos para acelerar su desarrollo, manteniendo latente una potencial capacidad de respuesta a circunstanciales contingencias de seguridad.

Ahora bien, creo conveniente señalar que, independiente de la modalidad que se utilice en la asignación de los recursos para la Defensa de un país, existen algunas condicionantes fundamentales que deben respetarse, como única forma de no alterar los equilibrios armónicos que toda nación requiere.

En primer lugar, la asignación de recursos para la Defensa debe estar condicionada a las diferentes amenazas, reales o potenciales, que la nación determine luego de una exhaustiva Apreciación Global Político Estratégica.

En segundo lugar, el monto de los recursos asignados debe configurar una relación de equilibrio entre aquella proporcionalidad del patrimonio que se pretende cautelar y la real capacidad económica del país para sustentar armónicamente la seguridad y el desarrollo.

En tercer lugar, deben definirse los mecanismos que aseguren una máxima eficiencia en la utilización de los recursos. Si el país está obligado a mantener un instrumento que le aporta seguridad y está pagando por ello, no parece rentable tener dicho instrumento en un grado de ineficiencia tal que haga que el esfuerzo económico sea realmente improductivo.

La complejidad de las situaciones a evaluar y de los múltiples factores que intervienen para la adopción de decisiones sobre el tema hacen necesario, aún más, imprescindible, ampliar y profundizar las instancias de análisis del tema que hoy nos convoca.

Las distancias y barreras, aparentes o reales, que se han mantenido a lo largo del tiempo en torno a estas materias entre la clase política y las FF.AA. o entre los estudiosos civiles y los profesionales de la Defensa, deben ser superadas.

Sólo la mutua comprensión de las respectivas responsabilidades y perspectivas con que se observan estos temas harán fructificar los procesos que sean de real conveniencia para los intereses del país.

A la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos le asiste la certeza que el Seminario que hoy se inicia será un paso positivo para avanzar en el camino correcto. Por ello, agradecemos a las prestigiosas Instituciones Académicas que nos acompañan en esta nueva tarea, la confianza, el reconocimiento y la oportunidad que nos brindan, una vez más, de pensar juntos sobre lo que es más beneficioso para los países que conforman esta parte de América y muy especialmente sobre lo que en el presente y en el futuro nos demandará nuestra Patria.

EQUILIBRIOS ECONOMICOS Y ASIGNACIONES EN DEFENSA

BGL. MANUEL CONCHA MARTINEZ

Magister en Economía U. de Chile

Profesor de la ANEPE.

I. INTRODUCCION

El enfoque que se le ha dado a esta exposición permitirá entregar elementos básicos de juicio desde un punto de vista económico-militar a fin de entender y explicarnos en mejor forma algunos fenómenos que seguramente van a ser considerados, desde diferentes puntos de vista, por las sucesivas exposiciones que vendrán más adelante.

En la parte correspondiente a "Equilibrios Económicos" veremos cómo los gastos destinados a la defensa afectan a las otras actividades de la economía nacional, e incluso a la internacional; recordemos que todavía persisten problemas del gran gasto en defensa que EE.UU. ha debido ejercer en los últimos años y que le ha provocado problemas de déficit fiscal, el cual ha trasladado sus efectos negativos al resto del mundo. Las preguntas a responder serán: ¿Cómo afectan esos gastos en el ámbito nacional a las otras actividades de la economía? ¿Cómo lograr un equilibrio macro-económico, que permita mantener un adecuado crecimiento de la riqueza nacional y tener un gasto en defensa que permita proteger esa misma riqueza?

En la parte correspondiente a "Asignaciones en Defensa", vamos a hablar de cuál es el proceso mediante el cual se entregan recursos para la defensa nacional y cuáles son los actores que están involucrados en este proceso.

II. LA DEFENSA NACIONAL ES UN BIEN ECONOMICO

Comencemos por hablar un poco más en detalle de lo que se entiende económicamente por Defensa Nacional, que es el sujeto de este panel.

La Defensa Nacional es una actividad económica nacional que en tiempos de paz usa recursos económicos como son recursos humanos, recursos naturales, capital físico, tecnología y bienes intermedios que, combinados, permiten generar tres importantes elementos, que son la Defensa Terrestre, la Defensa Naval y la Defensa Aérea con el objetivo final de que en tiempos de guerra estos tres elementos, debidamente entrenados, sean dirigidos por sus Comandantes y Estados Mayores para que puedan actuar a través de una estrategia de empleo conjunta y así cumplir con los objetivos que la nación les ha señalado; en términos económicos podríamos decir que la defensa usa recursos productivos e insumos militares que son la defensa terrestre, la naval y la aérea y cada una de ellas con una misión muy clara que es la de maximizar el efecto defensivo sobre el adversario. A su vez quienes tienen la obligación de conducir estas tres defensas deben combinar todos los elementos materiales de que disponen para provocarle al enemigo el máximo de bajas y de daños.

Si comparamos lo anterior con lo que realiza cualquiera actividad productiva del sector privado, el problema es similar. El productor privado tiene recursos productivos que los debe combinar en forma adecuada para generar un producto con el objetivo final de maximizar las utilidades de la empresa.

Sin embargo la Defensa Nacional tiene sus particularidades que la diferencian significativamente de la actividad productora privada.

La Defensa Nacional actúa "para eliminar o neutralizar a través de la disuasión o la acción coercitiva, si el caso lo requiere, cualquier amenaza que ponga en peligro el logro de los objetivos nacionales", este es el fin último de la Defensa Nacional y es por eso que en tiempo de paz instruye y entrena combatientes y comandantes, usando la tecnología que está imperando en el mundo y a la cual debe estar siempre observando para poder internalizarla en su que hacer y que a veces la obliga a tener cambios en sus modalidades operativas. El problema que se presenta dentro de esta actividad es "cómo evaluar si se han asignado bien los recursos al interior del sistema, porque no tiene elementos externos que le indiquen si lo está haciendo bien o lo está haciendo mal". La única forma en que lo podría llegar a confirmar es a través de una guerra, si la gana o la pierde; sin embargo como lo podemos comprender esto es imposible de realizar frecuentemente. Las empresas privadas disponen de Balances y de Estados de Resultados; la Bolsa de Valores les está señalando diariamente a través del valor de las acciones si la gestión es buena o mala; sin embargo, la Defensa Nacional no dispone de estos elementos de control externos, lo cual hace más difícil su gestión productora cuando ésta se hace buscando los caminos más eficientes y eficaces.

De acuerdo a la clasificación que la Microeconomía hace de los bienes y servicios, la Defensa Nacional es considerada como un Bien Público (a pesar de que en rigor representa un servicio porque su efecto es intangible), como lo señaló el General SALAZAR en su intervención al comienzo de este panel. En primer término, es un Bien porque le otorga bienestar a las personas, ya que éstas sienten seguridad y tranquilidad en su quehacer diario y como eso les permite vivir con estabilidad, pueden predecir con algún grado de exactitud lo que les va a pasar en el futuro y así planificar lo que pueden hacer en unos años más. Todo lo anterior hace que las personas sientan agrado y satisfacción por vivir en ese ambiente. Algunos días atrás veía en la televisión la declaración angustiada que hacía una mujer mexicana que había vivido los acontecimientos trágicos en la zona de Chiapas cuando la acción subversiva zapatista había provocado la muerte de algunos civiles; ella reflejaba la angustia que sufrió cuando sorpresivamente vio amenazada la existencia suya, la de sus parientes y la de sus pertenencias. Eso a nadie nos gusta, sentimos un desbienestar e incomodidad cuando lo estamos viviendo y por eso que tendemos a preferir de que exista algo o alguien que proteja nuestra casa y nuestro derecho a seguir viviendo. Es la misma razón que impulsa a las personas a huir de las zonas que se encuentran en conflicto y huyen hacia zonas que les brindan estabilidad.

Por otro lado la Defensa Nacional es un bien "económico" que usa recursos productivos del país que pudieron haber sido destinados a otra actividad nacional; es decir, hay un Costo de Oportunidad, ya que en vez de producir bienes y servicios de uso civil estamos conscientemente destinando recursos a la Defensa Nacional, sin embargo eso lo hacemos porque, como ya lo dijera, a las personas les otorga bienestar. Además es un bien intangible y esto le provoca problemas a la Defensa Nacional, porque no es algo tangible, no es algo que lo estoy tocando, no lo consumo directa ni físicamente durante todos los días, sino que la percibo como algo que siempre está presente y eso se transforma en algo que es natural y cuando vivimos prolongados períodos de paz tendemos a pensar que sobra; sin embargo, cuando se acerca el peligro es cuando empiezo a sentir su escasez. En la contingencia del diario vivir es un problema que frecuentemente coloca a la Defensa Nacional ante situaciones complicadas relacionadas con su existencia o con reducciones presupuestarias que atentan contra la estabilidad. Podríamos decir que la Defensa Nacional es víctima de su propia misión, es decir, al producir disuasión genera prolongados períodos de paz y eso hace que las personas tiendan a pensar que ya no hace falta.

La parte más importante, desde el punto de vista económico, es que la Defensa Nacional es un Bien "Público"; esto significa dos cosas, por un lado "que no hay exclusión en su consumo", vale decir que todas las personas; paguen o no, se benefician de la Defensa Nacional, es decir no hay exclusividad en la propiedad del bien. Por otro lado "no hay rivalidad en el consumo", es decir, cada uno espera que sea otro el que pague para yo poder recibir el beneficio de la Defensa

Nacional, entonces llegamos al punto central económico de este problema, "como las personas no están dispuestas a revelar sus preferencias por la defensa nacional, el mercado, que es un mecanismo social impersonal, no es capaz de determinar cuánto se necesita de ese bien ni tampoco cuál es el precio por el que están dispuestas a pagar por ellas" y es por eso que es el Estado, representado por el Poder Ejecutivo, Legislativo y por sus Fuerzas Armadas, las que deben reemplazar al mercado y pasar a preocuparse de determinar cuánta es la cantidad de defensa que se requiere a fin de asignarle la cantidad de recursos necesarios para que las FF.AA. puedan producir la defensa que necesita el país.

Veamos con un poco más de detalle lo anterior. Como las personas no revelan sus preferencias por el bien tampoco revelan el precio que están dispuestas a pagar por una cierta cantidad de Defensa Nacional, por lo tanto no hay demanda, y como los potenciales oferentes ven que las personas no se interesan por eso, no hay una oferta, por lo tanto tenemos dos problemas: no sabemos qué cantidad de Defensa Nacional se necesita y qué precio estas personas están dispuestas a pagar por ella. Aparece entonces la necesidad de disponer de un mecanismo artificial que sea eficiente, coherente y que permita llegar a determinar cuál es la cantidad de recursos que la nación va a estar dispuesta a entregarle a ese sector para que desarrolle la Defensa Nacional, pero la pregunta es ésta: ¿cuál es la cantidad de recursos socialmente óptima que se le deben asignar a la Defensa Nacional? Y por socialmente óptimo me estoy refiriendo a lo siguiente: que no afecte el ingreso de las personas más allá de lo conveniente, vale decir, que no lo reduzca por debajo de niveles de subsistencia o que no lo aumente por encima de ciertos niveles que pongan en peligro a la Nación.

De esta manera estoy entregando un punto de vista económico a algo que ya han dicho mis predecesores, se necesita un equilibrio en la temática del gasto militar no sólo en la parte de equilibrio de potenciales bélicos entre países, sino que de equilibrio económico al interior del país cuando se habla de la necesidad de asignarle recursos al sector defensa; no obstante, la respuesta que debe dar la ciudadanía, la nación, el estado entero debe ser racional y meditada, debe ser equilibrada y, quizás lo más importante de todo, que no esté sujeta a vaivenes frecuentes, productos de situaciones coyunturales o de presencia de Gobiernos o Congresos que tienen una vida útil mucho más corta que la existencia de la Nación. Quienes tienen la obligación de dar respuesta a todas las interrogantes deben estar conscientes que la permanencia de ellos en esos puestos es mucho más corta que la existencia que puedan tener las naciones.

III. ASIGNACIONES EN DEFENSA

El proceso mediante el cual se llega a determinar las necesidades de la Defensa Nacional debe ser analítico y por etapas que se retroalimentan entre sí; debe ser interactivo. Comienza con la etapa de determinar cuáles son las Amenazas que debe enfrentar el país, a la luz de la Política de Defensa que éste se haya dado; a continuación se debe determinar técnicamente, por los profesionales castrenses, cuál es la Estructura de Fuerzas que se necesita para enfrentar esa(s) amenaza(s); finalmente se deben valorizar esas fuerzas (en la moneda del país) para llegar a determinar cuánto es el Presupuesto que requiere el sector defensa para poder enfrentar esas amenazas. Dado que el proceso es interactivo se requiere ir retroalimentando las diferentes etapas con las conclusiones extraídas de las otras etapas, a fin de hacerlas coherentes entre sí. Veamos cada una de las etapas con un poco más de detalle.

Las amenazas normalmente nacen debido a la diferencia de recursos que tienen los países entre sí; la naturaleza no le entregó a todos los países la misma cantidad y calidad de recursos y por lo tanto la diferencia en los recursos nos lleva a que los medios que desarrollan los países sean diferentes y por supuesto las capacidades que alcanzan también lo sean.

Dado eso así, los países tienen intereses diferentes que los hacen fijarse Metas y Objetivos también diferentes. Los países organizados deben apreciar cuáles son los intereses e intenciones

extranjeros que pueden amenazar los intereses propios y pongan en peligro el logro de nuestras metas y objetivos (también se analizan las amenazas internas). Las amenazas no sólo nacen de las diferencias de metas e intenciones, sino que también pueden nacer del "cambio en las intenciones"; así por efecto del término de la Guerra Fría ha habido un cambio en las intenciones de unos países respecto a la de otros, por ejemplo los serbios respecto de los musulmanes que habitan en la ex-Yugoslavia, ante lo cual se debe hacer un replanteamiento sobre toda la apreciación anterior, para poder finalmente llegar a determinar cuáles son esas nuevas amenazas. Las amenazas las podemos enfrentar a través de Alianzas, vale decir aumentando nuestra capacidad militar al juntarse dos o más países para enfrentar juntos los problemas que tengan, sin sacrificar capacidad productiva nacional, como es el caso de la OTAN; las podemos enfrentar a través de Pactos en que nos ponemos de acuerdo para resolver y/o aclarar situaciones de conflicto que se haya tenido, como es el caso de Chile y Argentina; finalmente el expediente de la Guerra que es la acumulación de material y personal para poder llegar a la acción coercitiva, el caso más representativo es la Guerra del Golfo recién pasada. De todo este análisis nacen las Hipótesis Bélicas, que definen los países después de elaborar lo que técnicamente se llama la Apreciación Global Político-Estratégica y que son el faro que ilumina el accionar de las FF.AA.

Después tenemos la **Política de Defensa**, que es algo que los países tienen que definir, porque es el marco general mediante el cual la Nación fija el marco general en el cual la Defensa Nacional debe desarrollar sus actividades; por ejemplo a nosotros nos podría interesar estructurar nuestras fuerzas mediante el equipamiento de armas nucleares, sin embargo la política de defensa nos lo podría prohibir porque el país podría estar sujeto a las obligaciones que le impone un tratado como el Tratado de Tlatelolco que elimina el uso de armas nucleares, por lo tanto, al tener este tipo de compromisos de tipo internacional es una condicionante para lo que viene más adelante que es la estructuración de las fuerzas, etapa en donde comienzan a actuar los que entienden del problema estratégico y están dedicados profesionalmente a esta actividad, como son las Fuerzas Armadas.

Finalmente, valorizamos lo que necesitamos usar de estructura de fuerzas y eso se transforma en el **Presupuesto** que la nación en términos de recursos monetarios le debiera entregar a este sector del país; el presupuesto podría condicionar significativamente los pasos anteriores, en atención a que el país podría no estar en condiciones de proveerlo. Si así fuera el caso, habría que revisar de nuevo todo el proceso a fin de adecuarlo a las necesidades que tiene el país. Aquí quisiera resaltar que, dada la secuencia lógica, interactiva e interdependiente del proceso seguido, se desprende una conclusión importante en el sentido de que hay una relación bastante estrecha entre lo que son las Amenazas que enfrenta el país y los recursos financieros con que deben contar las Fuerzas Armadas (y el país) para enfrentarlas. El Presupuesto sólo representa la "capacidad de compra de recursos" con los cuales se deben enfrentar las amenazas.

IV. EQUILIBRIOS ECONOMICOS

Para entender el tema de los Equilibrios Económicos quisiera usar un modelo matemático como el que a continuación se indica. Este modelo permite determinar el Producto Interno Bruto de equilibrio macroeconómico que permite financiar el esfuerzo bélico:

Sean:

C = consumo en tiempos de paz

= inversión en tiempos de paz

Gg = gasto de gobierno en tiempos de paz

Este modelo se basa fundamentalmente en lo que se conoce como el Producto Interno Bruto en tiempos de paz (PIBp) y en tiempos de guerra (PIBg); indudablemente que de la paz a la guerra hay un cambio en el esfuerzo nacional y ese cambio se puede visualizar a través de la diferencia monetaria entre ambos productos internos, lo cual sería la forma de cuantificar ese mayor esfuerzo nacional que el país tiene que hacer para enfrentar la guerra en las mejores condiciones. En Cpaz e Ipaz se incluyen el consumo y la inversión de Gobierno en tiempos de paz, por lo tanto en Gg se considera el gasto exclusivamente destinado para el esfuerzo bélico (sea éste la guerra o la generación de un poder disuasivo).

Como hay un desafío nacional la ciudadanía vive una situación y un ambiente distintos al de paz; es así como en tiempos de guerra, las personas tienden a consumir menos e incluso hay racionamiento, el trabajador aumenta su productividad motivado porque hay una causa nacional, la inversión privada necesaria para materializar los proyectos del sector privado disminuye porque principalmente los recursos se canalizan al esfuerzo bélico. Como producto de todo lo anterior, por un lado el Gobierno puede recaudar más recursos financieros mediante un aumento en los impuestos o a través de la colocación de bonos en el mercado y así financiar un aumento en sus gastos para financiar el esfuerzo; por otro lado el país puede aumentar su Producto Interno colaborando con el esfuerzo que hace el sector privado.

Si la diferencia entre los PIB es positiva, tiene que estar respaldada por los términos que están a la derecha en la ecuación. Es así como hay una disminución del Consumo en "a" veces el consumo de paz, una disminución de la Inversión en "b" veces la de paz y un aumento en "f" veces el gasto del gobierno que tenía durante la paz; en otras palabras, para que el sistema económico se mantenga en equilibrio y se financie el esfuerzo bélico sin entrar en futuras situaciones de desequilibrio que lo pueden perjudicar, el esfuerzo nacional tiene que ser financiado a través de una reducción del bienestar de las personas, porque reducen su consumo y a veces de la capacidad productiva del país porque reduce la inversión, sin embargo en ese momento el desafío nacional es mucho más importante y el país está dispuesto a enfrentar todos esos sacrificios y, aún más, a aumentar la riqueza nacional en la forma de su producto interno.

Este modelo podría explicar también la disolución de la Unión Soviética; este país siempre tuvo un Gasto de Gobierno muy grande para poder defender su ideología a través del mantenimiento de una estructura militar abierta y encubierta en algunas partes del mundo, lo cual lo obligaba a que la diferencia "PIBg - PIBp" debiera ser extremadamente grande y quizás más allá de la propias posibilidades del sistema. Ahora bien como ese gran esfuerzo debía ser respaldado por menor Consumo y menor Inversión, el país debió sufrir durante muchos años, en forma sostenida, un bajo nivel de vida y una baja capacidad para crecer económicamente, lo cual sumado a la ineficiencia propia del sistema terminó por desplomar toda la estructura económica y social del esquema marxista-leninista.

El esfuerzo nacional del cual estamos hablando puede ser enfrentado por el país ya sea en forma **Permanente** o a través de una **Movilización Progresiva** de su Poder Nacional. Los conflictos modernos siempre son guerras cortas y a objetivo limitado; es así que una vez que se alcance el objetivo las fuerzas invasoras se detienen dando por terminado el conflicto; por otro lado el avance tecnológico introducido en los actuales sistemas de armas tiene gran capacidad de destrucción, lo que permite que los objetivos se logren en un corto tiempo. A lo anterior se suma el hecho de que la política de los hechos consumados colabora con las guerras y conflictos a "objetivo limitado".

Al mismo tiempo los países tratan de evitar las guerras prolongadas, porque éstas empobrecen a los países; es el caso de Irán-Irak, en que ambos se enfrentaron a una guerra de 10 años y durante todo ese período las fronteras se movieron en uno y otro sentido, finalizando el conflicto en las mismas condiciones en que comenzó. Por otro lado el período de preguerra que se conocía antiguamente y que permitía a los países prepararse para la guerra

y desarrollar toda la Movilización de su potencial, actualmente es muy corto o casi no existe, por lo tanto el mayor esfuerzo nacional se debe tener preparado con antelación a fin de que en un corto período de tiempo el país esté preparado para enfrentar la amenaza; esto significa que en los tiempos modernos los países deben hacer un esfuerzo más bien permanente que esperar a desarrollarlo en el tiempo porque de otra forma se arriesgan temerariamente a perder el conflicto.

El esfuerzo bélico que hace un país se puede visualizar a través de dos indicadores:

- 1º Como el Esfuerzo Nacional expresado como el Gasto en Defensa Nacional (más bien el Presupuesto de la Defensa Nacional) como un porcentaje del Producto Interno Bruto, que representa el costo de oportunidad que tiene la Defensa Nacional respecto a otras actividades tales como la Salud, la Educación, las Obras Públicas, etc.;
- 2º También se puede visualizar en la forma del Esfuerzo Fiscal que se expresa como el porcentaje que el Gasto en Defensa Nacional representa del Aporte Fiscal que el país entrega a los diferentes Ministerios; este indicador viene a representar la voluntad o la valoración que la autoridad asignadora de recursos gubernamental le otorga a la Defensa respecto de las otras actividades de la Nación.

El nivel efectivo de los gastos en Defensa que se puede observar en cualquier país y su comportamiento, dependen fundamentalmente de factores endógenos y de factores exógenos, que a continuación se pasa a explicar.

En el primero de ellos podemos incluir: a) "la influencia del Régimen Político gobernante": ésta se debe a que los partidos tienen una diferente visión de los mismos problemas y una diferente forma de resolverlos o enfrentarlos. En la asignación de recursos nacionales las autoridades privilegian a un sector en desmedro de otros a fin de dar solución a los problemas socioeconómicos que enfrentan y dado que buscan el equilibrio entre necesidades nacionales que son competitivas entre sí (hay competencia entre los proyectos de la salud, de la educación, de las obras públicas y de la Defensa Nacional); b) Otro factor endógeno está representado por "los impulsos burocráticos internos" que corresponden a presiones que reciben las autoridades asignadoras por parte del aparato productivo nacional; esto se ve más claro en los países más avanzados en los cuales la industria bélica está muy desarollada; incluso en algunas situaciones son los ciudadanos de un cierto pueblo los que de alguna manera apoyan el que no se cierre una industria porque ese pueblo ha crecido alrededor de esa industria productora de elementos bélicos; c) finalmente las "amenazas internas", en la forma de narcotráfico o terrorismo, es otro factor que afecta el nivel de los gastos en defensa, ya que éstas pueden poner en peligro el logro de los objetivos nacionales. En este tipo de factores tienen influencia también elementos que son propios de los países según sean sus particulares características, más adelante veremos esto en un ejemplo aplicado al caso de Chile.

En los factores exógenos encontramos los elementos más tradicionalmente conocidos como a) "las amenazas externas" que puede enfrentar un país y que emanan de lo que técnicamente se llama la Apreciación Global Político-Estratégica y b) "desarrollo tecnológico", la aparición de nuevas armas de mayor poder destructivo pero de mayor costo, obliga a los países a mantener un cierto equilibrio militar que en algunos casos se puede transformar en una carrera armamentista.

En un ajuste econométrico hecho para el caso chileno, basado en una serie de tiempo de treinta años, éste entregó las siguientes conclusiones respecto al gasto en defensa de Chile: 1º) el "Gasto en Defensa del año anterior" resultó ser la más significativa de todas; esto nos señala que hay una inercia en el proceso de la asignación de los recursos, vale decir que cuando llega el momento de la discusión y la asignación presupuestaria influye muy significativamente

el monto presupuestario que se entregó el año anterior, el cual se corrige por la inflación esperada prevista para el año siguiente y de alguna manera eso es lo que se entrega de presupuesto.

La segunda variable en importancia resultó ser el **Precio del Cobre**; indudablemente por las características de nuestro país la industria del cobre es una de las más grandes industrias productoras y exportadoras y es importante porque las fluctuaciones del precio del cobre influyen en la disponibilidad de divisas y en la acumulación de Reservas Internacionales, lo cual afecta positiva o negativamente a la capacidad de compra de equipo extranjero, que indudablemente es de bastante importancia para las FF.AA.. como lo señalara anteriormente.

La tercera variable o conjunto de variables que resultaron ser las menos representativas fue " el gasto en defensa de países vecinos", que representa la amenaza externa; si bien resultó ser significativo, no fue la más importante de todas, probablemente porque en el momento de hacer la asignación de recursos no hay un análisis profundo desde este punto de vista.

Finalmente el ajuste que deben hacer los países al nivel de gasto necesario para enfrentar una crisis, vale decir el Gasto Deseado de las Fuerzas Armadas, que es la respuesta a la necesidad de tener que enfrentar cien por ciento la(s) amenaza(s), se vio claramente en el modelo econométrico, dado que en un período de la historia de nuestro país este gasto debió crecer a una tasa superior a la del Producto Interno. Dada la política económica sustentada por el país a esa fecha, se recomendó hacer esa mayor entrega de recursos pero sujeta a que las FF.AA. devolvieran al país ese esfuerzo a lo largo de los años futuros y es así como todavía, después de casi una década, las Fuerzas Armadas aún se encuentran pagando su deuda originada en ese momento de crisis. Esto obliga a que estas instituciones castrenses tengan que reducir su consumo presente y a aumentar la eficiencia de uso de los recursos que actualmente disponen.

V. CONCLUSIONES

Como conclusión de mi exposición podríamos decir entonces que :

- 1º Hay una relación biunívoca entre lo que es Gasto en Defensa y la(s) Amenaza(s) que debe enfrentar el país. Esta responsabilidad debe ser compartida por los que están dedicados al problema castrense y los que tienen la responsabilidad de dirigir el país, que son finalmente los encargados de tomar bajo sus hombros la responsabilidad de asignarle los recursos.
- Por otro lado, debido al Fracaso del Mercado se debe establecer una metodología que permita reemplazar al mercado en su misión asignadora de los recursos nacionales para la satisfacción de las diferentes necesidades del país. Dicha metodología debe ser un ordenamiento mental y metodológico que permita a las autoridades encargadas de resolver el problema establecer instancias y niveles de estudio y aplicación a fin de que en forma integrada validen las amenazas que enfrenta el país y sobre esa base llegar a determinar los recursos que necesitan las Fuerzas Armadas para enfrentarlas en la mejor forma posible para así otorgar al país la tranquilidad necesaria para el logro de sus Objetivos Nacionales y sin hacerlo incurrir en excesos de gasto que lo podrían complicar en su afán de alcanzar mayores y mejores niveles de bienestar de su población lo antes posible.
- 3º El Gasto en Defensa y su proceso de asignación está influenciado por Factores Exógenos y Endógenos no exentos de presiones políticas, sociales y/o económicas que a veces distorsionan el comportamiento de las autoridades asignadoras y las

alejan de la correcta valoración social que la población le otorga a la defensa, lo que hace muy complejo el problema; en este sentido y aún cuando el mecanismo de mercado adolece de ciertas imperfecciones no podemos desconocer que su más valiosa característica es que es un mecanismo impersonal que no está tan afectado a este tipo de influencias tan directas.

4º Finalmente aparece como necesaria la existencia de un equilibrio entre el gasto en defensa y el bienestar de la sociedad y la capacidad productiva del país. Las Fuerzas Armadas deben usar los recursos que el país pone a su disposición con el máximo de eficiencia a fin de colaborar tanto en el esfuerzo que éste hace para satisfacer el máximo de necesidades como para asignar recursos que permitan erradicar la extrema pobreza.

Para cerrar mi exposición, quisiera citar algo que el General Collin Powell, Jefe de la Junta de Jefes de Estados Mayores de USA, dijera en su conferencia dada el año pasado en el edificio Diego Portales. Se refiere a la respuesta que éste le diera al Presidente George Bush antes de que se declarara la Guerra del Golfo, seguramente ante requerimientos que dicha autoridad le hiciera en su momento, su respuesta fue: "Presidente, lo único que le pido es que me señale claramente cuál es el objetivo político que Ud. desea conseguir, a fin de que podamos estudiar la mejor forma de lograrlo, mientras eso no sea así, no puedo darle ninguna respuesta". He querido destacar esta frase, porque me parece muy adecuada para este panel y porque refleja en cierto modo una parte importante de lo que he expresado en mi charla. Hay una relación directa entre lo que es el Objetivo Político, que lo fija quien tiene la obligación de proteger los intereses nacionales o internacionales, y quien tiene la obligación de desarrollar la estrategia de empleo de los medios militares para lograr dicho objetivo.

CHILE Y EL GASTO MILITAR: UN CRITERIO HISTORICO Y JURIDICO DE ASIGNACION

FRANCISCO ROJAS ARAVENA FLACSO-Chile

INTRODUCCION

En los Estados Nacionales la defensa se constituye en un bien público universal. Por definición abarca al conjunto de la población. La Constitución Política de la República de Chile establece que la defensa de la soberanía es responsabilidad de todos los chilenos¹. La forma de efectivizar esa responsabilidad se explicita por medio de la política de defensa del Estado. Es decir, es la política que define los objetivos de la defensa, las instituciones responsables, los recursos e instrumentos para alcanzar de manera eficiente las metas propuestas.

El resultado de la defensa se expresará en la capacidad defensiva - disuasiva que brinda protección y permite el ejercicio de las capacidades soberanas para el desarrollo de los objetivos nacionales. Para el establecimiento y mantención de este bien el Estado debe proveer los recursos que satisfagan las necesidades que su ejecución significan. La asignación de los recursos, dado el carácter del bien público, no esta basada sólo en criterios económicos, aunque uno de sus fundamentos claves es la economía. En esta materia hay una sobredeterminación política por excelencia. Lo que está en juego es la soberanía, la capacidad de ser unidad política independiente en un sistema de actores que busca maximizar su poder y expandir sus esferas de autonomía; lo que lleva necesariamente a un choque de intereses. Esto significa que en esta materia posee la primacía un valor esencial, la soberanía, sobre el cual se desarrollan el conjunto de valores y potencialidades de la comunidad². Sin embargo, los resultados de las decisiones tendrán efectos fundamentales en los desarrollos económicos de largo plazo y en los equilibrios macroeconómicos de corto plazo. La decisión siempre implicar optar entre costos e inversiones alternativos. Es una decisión eminentemente política, aunque debe sustentarse en criterios técnicos³.

El interés por el tema del nivel de gasto en el sector defensa se ha incrementado con el fin del la guerra fría. Numerosos trabajos se unen a los esfuerzos tradicionales de Naciones Unidas y su departamento de desarme y a las labores de seguimiento que realizan Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), International Institute for Strategic Studies (IISS), Agencia Estadounidense de Control de Armas y Desarme (ACDA), entre otros. Un interés especial se ha manifestado en relación al gasto en los países en desarrollo y han aparecido opciones de política que buscan vincular el nivel de asignación en el sector defensa con el de ayuda internacional al desarrollo4.

¹ Constitución Política de la República de Chile. Aprobada en 1980. Con modificaciones posteriores. Editora Jurídica Manuel Montt. Ediciones Publiley. Artículo 22.

² El concepto de "Éstado de Naturaleza" desarrollado por Hobbes, es el que mejor refleja esta potencialidad recurrente de conflictos y la necesidad de construir un orden que posibilite la convivencia. La vigencia de este concepto en las relaciones internacionales se ha reafirmado en la post guerra fría.

³ La forma en que se han asumido compromisos y se han asignado recursos para respaldar militarmente esos compromisos han determinado el auge y caída de naciones e imperios. Paul Kennedy, Auge y Caída de las Grandes Potencias, Plaza & Janes Editores. Barcelona, España, 1989.

⁴ Robert Mc Namara, "La reducción del gasto militar en el Tercer Mundo"; en Finanzas y Desarrollo, Publicación del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Washington DC. Septiembre de 1991. El autor propone la combinación de una serie de medidas que implican la creación de regimenes internacionales específicos que podrían posibilitar disminuir los riesgos de guerra entre los países del Tercer Mundo y recortar los gastos militares en relación al producto en más de un 50%. Una de las medidas propuestas es vincular la ayuda financiera a la reducción del gasto militare por parte de los países en desarrollo. De igual forma, en Finanzas y Desarrollo, de diciembre de 1993, véase "Gastos militares: ¿se mantendrá la reducción que experimentaron a partir de 1985?" También, Vivek B. Arora y Tamim A. Bayoumi, "¿A quién beneficiará la reducción mundial del gasto militar?"; en Finanzas y Desarrollo, publicación del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Washington D.C., marzo de 1994.

Una hipótesis muy difundida es que sobre este tema la información es pobre, escasa y de mala calidad. Ello generaría una gran opacidad para analizar las cifras y los procesos de asignación de recursos. Esta hipótesis pese a su difusión y aceptabilidad es errónea. Los principales problemas se ubican en el marco conceptual usado para definir el gasto militar (que abarca y que no) y en la comparabilidad de las cifras. El grado de transparencia se ha incrementado en las últimas décadas como producto de los trabajos de seguimiento académico y de agencias gubernamentales. Sin embargo, el factor particular que más ha influido en la generación de información global y transparencias han sido las políticas de equilibrios macro económicos y la necesidad de planes de "ajuste estructural" que contaran con la venia de los organismos financieros internacionales. Sin el aval de esos organismos no había política económica posible que permitiera atraer recursos frescos. La acción del Fondo Monetario Internacional como ente fiscalizador de los destinos del gasto público generó una imposibilidad de ocultamiento y en el caso de existir éste sería poco significativo. No obstante lo anterior, las series sobre las cuales se está pensando el tema hoy en día en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial están basadas en estimaciones externas, de las principales fuentes internacionales, las que son ajustadas sobre la base de los criterios del FMI5. Aún no hay estadísticas universalmente aceptadas

En los países sudamericanos, en los últimos años, han aparecido importantes trabajos que contienen análisis sustantivos sobre las cifras. Un problema de orden general es que los datos tienen grandes dificultades para ser usados en análisis de carácter comparativo en la región. Diversos factores influyen incrementando las dificultades comparativas: de carácter conceptual, los criterios de definición del gasto militar no son homogéneos entre los distintos autores. Las fuentes no poseen el mismo nivel de confiabilidad. En lo metodológico, hay trabajos en monedas nacionales de cada año; otros se presentan en dólares para cada año; otros en dólares o monedas nacionales constantes; en algunos trabajos se miran los presupuestos y en otros los gastos ejecutados. No obstante, se han dados pasos importantes en la focalización del tema. Es así como los trabajos de FLACSO-Chile y el CLADDE⁵, de Thomas Scheetz⁷, han buscado generar información y definir parámetros comparativos regionales; Julio Valverde y Martha Rodríguez analizaron más de un cuarto de siglo de gastos militares en el Perú⁸. En Centroamérica los trabajos de Gabriel Aguilera, de Carlos Sojo buscan analizar las tendencias en el período de la pos crisis ístmica9. En Chile esto también se ha expresado en una mayor cantidad de artículos sobre el tema y en tratamiento en reuniones y congresos profesionales. Los trabajos de Guillermo Pattillo, de Carlos Villar Rojas, Emilio Meneses y Miguel Navarro han sido pioneros en este campo10.

⁵ Daniel P. Hewitt, "Military Expenditure: International Comparison of Trends". IMF Working Paper, Washington D.C., 1991. Manuscrito no publicado.

Daniel P. Hewitt, "Military Expenditure: Econometric Testing of Economic and Political Influences", IMF Working Paper, Washington D.C., 1991. Manuscrito no publicado.

⁶ El trabajo de seguimiento realizado se expresa en la publicación del Anuario Estudio Estratégico Latinoamericano. Este consta de una parte monográfica y otra de análisis de las principales tendencias del gasto militar y de la transferencia de armas en la región sobre la base de las principales fuentes internacionales.

⁷ Thomas Scheetz, "The evolution of public sector expenditures: changing political priorities in Argentina, Chile, Paraguay y Perú", en Journal of Peace Research, Vol. 29, N° 2, Oslo, 1992. Págs. 175-190.

Thomas Scheetz, "The macroeconomic impact of defense expenditures: some econometric evidence for argentina, Chile, Paraguay and Perú", en Defense Economics, Vol. 3, United Kingdom, 1991. Págs. 65-81.

Thomas Scheetz, "El costo laboral de la seguridad externa e interna: los casos de Argentina, Chile, Paraguay y Perú. 1969-1988", en Desarrollo Económico, Vol. 30, № 118, Buenos Aires, 1990. Págs. 237-254.

⁸ Julio Valverde y Martha Rodríguez, "Impacto macroeconómico de los gastos militares en el Perú. 1960-1987". Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y Asociación Peruana de Investigaciones para la Paz. Lima, Perú. 1989.

⁹ Gabriel Aguilera Peralta, "La reconversión militar en Centroamérica", en Alain Joxe, Gabriel Aguilera, Friedrich Kramme y Héctor Gramajo, "Reconversión Militar. Elementos para su Comprensión". FLACSO-Guatemala y Fundación Ebert. Colección Debates № 19, Guatemala. 1993. Págs. 33-49

Carlos Sojo, "Defensa y crisis fiscal: gasto militar en Centroamérica". Manuscrito no publicado, FLACSO-Costa Rica, 1992.

10 Guillermo Pattillo, Fernando Bustamante y Miguel Navarro ¿Cuál debe ser el gasto militar en el Chile de los 90? Ed. ATENA y Centro de Estudios para el Desarrollo (CED). Santiago, Chile, 1991.

Guillermo Pattillo, "Evolución y estructura del gasto de las Fuerzas Armadas de Chile", en Fuerzas Armadas y Sociedad, Vol. VII, Nº 2, 1992. FLACSO-Chile, Santiago, 1992. Págs. 1-13.

Carlos Villar Rojas, "Gasto Militar, tema de reflexión", en Memorial del Ejército de Chile, Nº 439, 1992. Instituto Geográfico Militar. Santiago, Chile, Págs. 102 -122.

Emilio Meneses y Miguel Navarro, "Antecedentes, problemas y perspectivas de las adquisiciones militares chilenas en la década de los años noventa", en Fuerzas Armadas y Sociedad, Vol. V, Nº 1, 1990. FLACSO-Chile, Santiago, 1990. Págs. 1-20.

Las investigaciones se han centrado principalmente en explorar los niveles de gasto, pero no se han adentrado en el proceso de toma de decisiones. Los análisis de los procesos decisorios poseen relevancia ya que permiten analizar, desde la óptica de las definiciones de política, cómo se llegó a un nivel determinado de gasto. Posibilita - además - conocer a los actores centrales que inciden en el proceso de asignación. Este trabajo, parte de una esfuerzo de investigación colaborativo latinoamericano, apunta en ese sentido.

Este capítulo enfoca centralmente el proceso político de asignación y el proceso de decisiones de la asignación. Las cifras que se usan en relación al gasto militar o inversión militar se han organizado en torno a un concepto que lo referimos al esfuerzo que realiza un Estado para la protección de su soberanía. Ello significa, por un lado, que la defensa es parte de los gastos presupuestario corrientes del Estado, es un esfuerzo propio del país¹¹; y, por la otra, quedan excluidos los gastos relativos a las funciones policiales, parapoliciales o paramilitares y la previsión (jubilaciones) de quienes sirvieron en las fuerzas armadas. Se considera gasto el militar a aquél referido a las funciones de la defensa, tanto de las fuerzas armadas como de las instituciones descentralizadas vinculadas a ellas. Ello en el caso chileno¹² significa incluir a las tres ramas de la defensa nacional, Ejército, Armada y Fuerza Aérea¹³. Luego, en el rubro gasto militar se incluyen los aportes presupuestarios y aquéllos provenientes de leyes especiales con destino a gastos de las fuerzas armadas.

Postulamos que en la definición y asignación de recursos al sector defensa, en América del Sur, incide un elemento determinante: *el criterio histórico de asignación*. Es decir, la rutinización en la apropiación y mantenimiento de montos determinados siguiendo una lógica de sistemas. El patrón representa el nivel que cada sociedad establece para alcanzar el bien público seguridad. Sobre este criterio histórico actuarán tendencias que lo consolidarán y otros que lo modificarán, tanto en términos de su incremento o reducción. El criterio histórico puede verse afectado por tendencias al alza, cuando surgen o se expresan percepciones de amenaza que se transforman en escenarios de conflicto; al cambiar las amenazas se regresa al patrón histórico. También, el patrón histórico puede tender a la baja por efecto de restricciones financieras, superada la restricción o el ajuste se tenderá a recuperar el nivel histórico. Las disposiciones jurídicas y otras fórmulas legales actuarán como elementos consolidadores de nivel histórico de asignación.

LOS CONDICIONANTES DEL GASTO MILITAR

La región latinoamericana es la región que posee el menor gasto militar en el mundo, independientemente de la fuente consultada. América Latina es una de las regiones con más bajo gasto militar, éste alcanzaba en promedio un 1,5% en 1991¹⁴ del PNB. No obstante, este promedio oculta un alto grado de polarización y diversidad entre países y las subregiones. Señala una gran inestabilidad y variación nacional y en las diversas áreas geográficas, aun cuando el promedio regional tienda a mantenerse. Los cambios nacionales de incremento o disminución inciden en el conjunto de los equilibrios macroeconómicos, en las percepciones de riesgo político y militar, en las relaciones vecinales y en un cada vez más significativo número de interacciones.

No existe una única matriz para establecercuáles son los parámetros que definen el gasto militar de las naciones. Influyen diversos elementos que pueden ser agrupados de diversas

¹¹ Esto que puede parecer obvio no lo es. En muchos casos el gasto/inversión en defensa o seguridad es función del nivel de ayuda externa más que de los recursos propios del Estado.

¹² La distinción entre fuerzas para "la defensa de la patria" de aquellas que están para dar "eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior" se encuentra establecida en la Constitución Política de la República de Chile, Capítulo X, Art. 90.

¹³ La Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, Ley № 18.948, publicada el 27 de febrero de 1990, define en forma excluyente a las fuerzas de defensa. Señala que las fuerzas de la Defensa Nacional están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea", en su Artículo 1.

¹⁴ World Military Expenditures and Arms Transfers 1991-1992, U.S. Arms Control and Disarmament. Washington D.C., 1994.

maneras. El peso histórico es clave. Los factores esenciales de las apreciaciones político estratégicas poseen una gran permanencia. Más aun estos mismos factores establecen un patrón de conducta nacional en lo referente a la defensa. Por otro lado, el peso histórico se explicita también en la conformación y reiteración anual de las asignaciones presupuestarias. Cambiar esas tendencias, en cualquier sentido, no es fácil. La enumeración y agregación varía según los autores¹⁵; entre los principales factores se consideran aspectos tales como: a) nivel de desarrollo económico del país, b) características étnicas de la población, c) nivel de nacionalismo de los ciudadanos, d) localización geográfica, situación sociopolítica, f) situación geopolítica vecinal, regional y mundial, g) creencias religiosas, h) hipótesis de conflicto. Estos factores pueden ser agrupados en distintas categorías conceptuales, Fernando Bustamante¹⁶ lo hace señalando cuatro: a) económico-políticas, b) estratégicas, c) económico-estructurales, d) políticas internas.

Un estudio del Banco Mundial considera tres tipos de variables: las variables económicas, las variables políticas y geográficas, y las variables del gobierno central. Este estudio tiende a confirmar que existe una fuerte correlación entre el nivel de financiamiento externo con garantía estatal y el nivel del gasto militar. También la superficie del país y la extensión de sus fronteras tienen una influencia positiva en el nivel de gasto militar. Es posible diferenciar patrones de gasto militar entre diferentes sistemas políticos. Sin embargo, el factor clave y el más importante resultado de la investigación es que los factores financieros resultan ser un determinante clave¹⁷.

Con el fin de la guerra fría, en América Latina, desapareció el enemigo extracontinental y en forma paralela han surgido tendencias hacia una mayor integración comercial y económica. Así, también, se han incrementado las acciones de cooperación para la resolución de litigios pendientes. Los factores tradicionales asociados al mantenimiento e incremento del gasto han decrecido en importancia, pero en forma paralela se han reaparecido otros. El desafío a la seguridad e incluso a la soberanía - con un alto grado de variación según sea el país - se expresa desde la búsqueda de internacionalización de áreas soberanas con fundamentos ecológicos, hasta los peligros que surgen de las mafias del narcotráfico¹⁸.

La crisis fiscal creó en América Latina las condiciones para una reducción de su gasto militar. La vinculación del gasto con la deuda externa es una de las relaciones que aparecen constantemente, por ello algunos autores han señalado que la tendencia hacia la reducción que se aprecia en forma paralela al fin de la guerra fría puede ser un fenómeno temporal¹⁹.

El fin de la guerra fría ha permitido visualizar, en el contexto vecinal de Sudamérica, el peso y el rol que efectivamente juegan las percepciones de amenaza en la definición de políticas, en el despliegue de efectivos y en la asignación de recursos. Hoy, la organización de la defensa adquiere con mayor claridad, sin el enmascaramiento que posibilitaba la guerra fría, la necesidad de explicitar los intereses nacionales y las medidas que se tomarán para efectivizarlos. A partir de esta definición, fuertemente vinculada a criterios tradicionales, la asignación racional de recursos sigue una secuencia en la que el primer eslabón es la definición

no publicado. Maine, 1993.

¹⁵ Carlos Villar Rojas, "Gasto Militar, tema de reflexión", en Memorial del Ejército, op. cit. Manuel Concha Martínez, "Una metodología para explicar los gastos de la defensa nacional". Tesis de postgrado. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas, Programa de estudios Económicos Latinoamericanos para Graduados. Santiago, Chile. 1993

¹⁶ Fernando Bustamante, "Consideraciones comparativas sobre las determinantes del gasto militar". En Guillermo Pattillo, Fernando Bustamante y Miguel Navarro, ¿Cuál debe ser el gasto militar en el Chile de los 90?, Ed. ATENA y Centro de Estudios para el Desarrollo (CED). Santiago, Chile, 1991, pp. 53 - 123.

¹⁷ Daniel P. Hewitt, "Military Expenditure: Econometric Testing of Economic and Political Influences" IMF Working Paper, op.cit.

Organización de Estados Americanos, XXII período de sesiones de la Asamblea General, "Seguridad hemisférica: la seguridad de los pequeños Estados" (Informe del relator). Nassau, Las Bahamas, 1992.
 Patrice Franko Jones, "Potential impacts of constrained defense budgets in Latin America on force structure and mission". Manuscrito

de las amenazas y los objetivos nacionales, seguida de la definición de políticas para hacer frente a las amenazas y alcanzar las metas propuestas, finalmente, la estimación y asignación de recursos sería el resultado lógico de los dos procesos anteriores.

El fin de la guerra fría tiene una incidencia determinante en las relaciones globales, pero sus efectos en el corto plazo sobre las percepciones tradicionales en América Latina serían limitadas²⁰. Otras interpretaciones señalan que ante la desaparición de la amenaza extracontinental, cabe definir nuevos roles y misiones para las fuerzas armadas de América Latina. Ello permitiría un creciente proceso de desmovilización y de reducción de las asignaciones al no existir enemigo y al expandirse un creciente contexto de cooperación en el hemisferio occidental²¹. Esta percepción se vincula a los procesos de reducción de las fuerzas armadas, en curso en la mayoría de los países desarrollados, y que tiene su origen - más que en los propios cambios políticos - en los ajustes fiscales experimentados por las diversas economías. La austeridad llegó a los cuarteles de las potencias rectoras en el período de la guerra fría.

¿Hacia una reducción del gasto militar en América Latina?

En el caso de los países latinoamericanos es posible esperar un proceso de reducción de los gastos militares? No es posible dar una respuesta global. La región posee una gran diversidad y no se observan tendencias generales. Si se miran las cifras del gasto militar en la región se observa una gran heterogeneidad y diversidad. Esta polarización al interior de la región se evidencia al constatar que dentro de los veinte países con un mayor gasto militar en el mundo, entre 1972 y 1988, según cifras del Fondo Monetario Internacional, aparecen cuatro países de la región (Nicaragua, Cuba, Chile y Guyana). A la vez, cuando se consideran los veinte países con menor gasto militar en el mundo, en el mismo período, aparecen ocho países latinoamericanos y caribeños (México, Costa Rica, Jamaica, Brasil, Haití, Panamá, Paraguay y República Dominicana). Las respuestas varían de manera considerable al analizar las diversas subregiones.

Hay claramente una tendencia a la baja en Centroamérica, pero una tendencia a una reducción limitada y con altos y bajos en Sudamérica. El área centroamericana tuvo una drástica caída como producto del proceso de resolución de la crisis regional y como resultado del proceso de ajuste económico de la post crisis. A estos dos factores se suma el agotamiento de los recursos provenientes de la asistencia militar y, en general, de todo orden de Estados Unidos. El agotamiento no sólo alcanza a esta área, sino que cubre a toda la región y más allá; "el dato es que nuestros programas de asistencia externa están quebrados"22. En el Caribe el principal factor de constreñimiento se vincula a las restricciones financieras y el principal elemento que empuja al alza es el poder del narcotráfico, que en muchos casos podría desafiar la capacidad de ejercicio de la soberanía. En el caso de los países sudamericanos y en especial en la región del Cono Sur son detectables una serie de factores positivos que pueden transformarse en una tendencia al statu quo o a la baja, si se concatenan y se expresa una voluntad política de establecer acuerdos efectivos. Pero estos factores son contrarrestados por la permanencia de desconfianzas básicas que se mantienen como un elemento crucial. Todo lo anterior permite señalar que en el corto plazo no se visualiza una tendencia consolidada que afecte al conjunto de los países latinoamericanos hacia la reducción.

Incluso, dado el peso de los factores presentes alcanzar un proceso de reducción del gasto en el mediano plazo puede significar aumentar la dotación de recursos en el corto plazo.

²⁰ Rigoberto Cruz Johnson y Augusto Varas (Editores), Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina. FLACSO-Chile/CEEA, Santiago. Chile. 1993.

²¹ En este contexto se ubica el debate que se ha producido en diversos países de la región sobre el Servicio Militar Obligatorio. Propuestas de modificación y eliminación han cobrado importancia en casi todos los países.

²² Anthony Lakes, "World Democratic, Market Reform Basic U.S. Interest", Remarks to Overseas Development Council. 13 de octubre de 1993. Washington D.C., 1993.

Este solo hecho se transforma en un desincentivo para cualquier gobierno. De allí que la tendencia al mantenimiento de los balances históricos puede ser una solución más que aceptable y que permite enfrentar fuertes tendencias al alza que parecen surgir por diversas y variadas razones.

Entre los factores y tendencias que presionan hacia un alza en la asignación de recursos se pueden señalar los siguientes elementos:

a) El primer conflicto militar de la post guerra fría, la Guerra del Golfo, tuvo un fuerte efecto de demostración sobre el grado de eficiencia y capacidad de los equipos en un conflicto limitado. Los desarrollos tecnológicos con la desaparición de la Unión Soviética quedaron al alcance de países pequeños. El fin de la guerra fría eliminó muchas restricciones para la transferencia de tecnologías. Buscar acceder a esos recursos será una meta de los planificadores.

Una tendencia en sentido contrario impulsada por la región ha sido la suscripción de acuerdos de limitación y proscripción de armas de destrucción masivas²³.

- b) El fin del conflicto bipolar posibilitó un nuevo espacio de acción multilateral, en especial el de Naciones Unidas. Nuevas demandas vinculadas a procesos de mantenimiento de la paz y producir la pacificación han sido realizadas a las fuerzas armads latinoamericanas. Argentina participa en nueve misiones: Golán (Irán-Kuwait, Angola, El Salvador, Sahara Occidental, Bosnia, Cambodia, Mozambique, Somalia II). Brasil cuatro (Angola II, El Salvador, Bosnia, Mozambique). Chile ha participado en dos operaciones significativas, la Fuerza Aérea en la frontera de lrak Kuwait y la Armada en Cambodia. Oficiales del Ejército han colaborado con la misión de desminado en Nicaragua desarrollada por la OEA. Fuerzas policiales han prestado colaboración en la reestructuración de la policía en El Salvador, Colombia, Uruguay y Venezuela participan en al menos cuatro operaciones. El incremento de solicitudes, aun cuando éstas sean pagadas por la organización internacional, genera una mayor demanda de recursos domésticos, no sólo por el desfase en el flujo de caja, sino por equipos, materiales y entrenamiento para poder cumplir en forma eficiente las misiones. Eventuales reemplazos que las misiones puedan producir en el ámbito local presionarán por mayores recursos.
- c) Los cambios en los centros poder no terminan de decantarse. Las nuevas tendencias globales de organización del sistema internacional no terminan de perfilarse. En el ámbito hemisférico no ha surgido una institucionalidad post guerra fría. Los cambios que se detectan en la región apuntan a una resolución de los litigios pendientes y a un incremento en las relaciones de interdependencia que avanzan en forma lenta. El proceso de desconfianza se mantiene y ello refuerza el peso de las percepciones históricas. Estas son compartidas, más allá de las diferenciaciones de énfasis, por los principales actores de los diversos sistemas políticos de la región. No hay un clibaje que diferencie las políticas de un régimen político de otro, de allí que los proceso, de democratización y transición no afectan los criterios históricos de asignación²⁴. Por otra parte, en la región y en especial en el Cono Sur ha existido un cierto balance que busca ser preservado.
- d) Para avanzar en la cooperación es clave superar las desconfianzas. El desarrollo sistemático de Medidas de Confianza Mutua y el establecimiento de mecanismos de control y verificación conllevan un mayor gasto de recursos, en un período en el cual las reducciones aún no tienen espacio y no pueden ser efectivizadas. Para crear confianza hay que invertir

²³ Francisco Rojas Aravena, "América Latina en la Post Guerra Fría; nuevas Oportunidades para la Concertación Estratégica". En Augusto Varas y Agustín Toro (Editores), La Situación Estratégica Latinoamericana: crisis y oportunidades. FLACSO-Chile e Instituto de Estudios Internacionales-U.de Chile. Santiago, 1992. pp. 141 - 170.

²⁴ Carlos Acuña y William C. Smith, "The politics of 'military economics'in the Southern Cone: Comparative perspectives on democracy and arms production in Argentina, Brasil and Chile". En Lars Shoultz, William C. Smith and Augusto Varas (eds), Security, Democracy and Development in the Western Hemisphere. New Brunswick: Transaction/North-South Center. Forthcoming. 1994.

recursos. El proceso de creación de confianza es largo, responde a una lógica de pasos sucesivos, pero los retrocesos producen regresiones absolutas en forma inmediata.

- e) La asignación de recursos define los pesos burocráticos internos. Los criterios históricos representan una determinada proporción en la apropiación por parte de los actores, la relevancia de este dato es fundamental cuando se proyecta una modificación. El actor que se verá afectado resistirá el cambio; buscará evitar las modificaciones por medio de su acción en el sistema político, por la dictación de normas preventivas, o por el desarrollo de énfasis determinados sobre el aparato que, en el sistema gubernamental, procesa y proyecta los escenarios futuros.
- f) El establecimiento de procesos de desmovilización tiene efectos económicos significativos; por un lado, hay un costo inicial por licenciar un determinado números de hombres y por el otro debe la sociedad estar capacitada para incorporarlos a la masa laboral. Los incentivos que surgen de las dos condicionantes reseñadas son muy limitados si no se responde a la resolución de un valor superior de alcanzar la paz, como lo fue en el caso centroamericano. Desmovilizar en forma significativa, para que tenga efectos económicos, es incorporar a la sociedad y al mercado laboral a un número importante de población económica activa. Este hecho puede generar cesantes y crear un problema de gobernabilidad que ningún actor gubernamental aceptará. Más aun, la desmovilización creará una corriente de resistencia de orden provincial y comunal que producirá un cruce de alianzas políticas centradas en los efectos locales y parroquiales más que en visiones globales. Los actores locales cambiarán las posturas y relaciones tradicionales si fuese necesario en defensa de un interés local (evitar la salida de una industria bélica o el cierre de un recinto militar que posee incidencia económica particular en el municipio) con ello responden a sus electores.
- g) La industria local de armamentos puede lograr niveles de eficiencia que le permitan alcanzar un desarrollo dentro de las leyes del mercado. El tipo de producción regional puede desarrollar un "nicho" propio, establecer ciertas economías de escala que incorporen un creciente valor agregado local a una producción destinada al mercado externo. Ello presupone un mercado cautivo, las propias fuerzas armadas. Esto tiene un efecto positivo sobre la liberación de recursos, no se gastan divisas. Pero, también, tiene una incidencia negativa porque se generan problemas de confiabilidad que puede afectar la incorporación de nuevos paquetes tecnológicos de generaciones mas avanzadas.
- h) Sólo la creación de regímenes internacionales de seguridad permitirá diseñar, en forma multilateral, un programa de reducción. Los incentivos para la creación de tal régimen en la región no se perciben con un carácter urgente²⁵, dilatando medidas factibles de implementar en plazos cortos. La reducción, en el contexto de un régimen internacional, reafirma el criterio que la desmovilización no es sinónimo de paz. La desmovilización es una medida técnica que permitirá alcanzar los objetivos políticos definidos y acordados en forma multilateral, reduciendo para los actores signatarios el costo de la defensa.

Los estudios del Fondo Monetario Internacional indican que existen pruebas empíricas que señalan que las variables económicas tienen una influencia clave en el nivel del gasto militar. Como parte de los cambios globales se observa una reducción de las asignaciones al sector militar en los países desarrollados. Dadas las características de estas economías no se esperaría un efecto keynesiano sobre la demanda y el aumento del empleo²⁶. Esta situación es puesta en duda para el caso de los países en desarrollo por Robert E. Looney, quien señala que

²⁵ Francisco Rojas Aravena, "Concertación política y seguridad regional". En Papeles de Trabajo № 31, Diciembre de 1993. Programa de Estudios Prospectivos (PEP). Corporación tiempo 2000. Santiago, 1993.

²⁶ Michel Rogalski, "De las 'bondades' del gasto militar a los dividendos de la paz: ¿Hacia un nuevo consenso?" Original no publicado. Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales. CNRS. París, febrero de 1992. pág 10.

en algunos países los gastos en defensa actúan como un estímulo económico. Los resultados de su investigación indican que una reducción del gasto militar en sí misma probablemente no producirá una mayor aceleración del conjunto de la economía, a menos que la reducción esté focalizada en la importación de armas²⁷. Ello saca la resolución desde el nivel de decisión económica y la ubica en el político, en las necesidades de disuasión y las de construir regímenes de seguridad. Es decir, construir un sistema de seguridad, control, balance, transparencia, MCM, no uso de la fuerza, prevención que otorgue certidumbre a los desarrollos nacionales en áreas sensitivas. La creación de instrumentos permite reducir la amplitud de las percepciones de amenaza, focalizando los instrumentos de disuasión.

LAS PERCEPCIONES DE AMENAZA Y LA ASIGNACION DE RECURSOS

Las percepciones de amenaza constituyen un concepto fundamental para comprender las definiciones de la política de defensa de cualquier país. La percepción de amenaza corresponde a la evaluación de los riesgos que tiene un estado nacional en un momento dado. A partir de esta evaluación, algunas de las percepciones se pueden transformar en hipótesis de conflicto. Estas buscan determinar de manera efectiva el grado de la amenaza, los ámbitos en los cuales se manifiesta, los actores que la producen, la permanencia o volatibilidad de la misma. El tipo de respuesta que se genere determinará un conjunto de políticas dentro de las cuales tendrá particular importancia la asignación de recursos. Un resultado significativo del proceso de gestión pública en el sector defensa es alcanzar los mayores niveles de objetivación con respecto a las hipótesis de conflicto²⁸.

En América Latina, lo vecinal ha primado por sobre lo global. Si bien durante el período de la guerra fría se señaló, con gran fuerza, que la planificación para contrarrestar a los enemigos extracontinentales era lo prioritario, la planificación básica siguió estando referida a los intereses vitales, es decir, a los de la defensa territorial en el contexto vecinal²⁹.

Dados los importantes cambios generados en el sistema internacional en la postguerra fría, han surgido algunas interpretaciones que señalan que la formulación de políticas sobre la base de "hipótesis de amenaza" se encontraría obsoleta. Dos factores se destacan: i) el nivel alcanzado por fuerzas de despliegue rápido de distintas fuerzas armadas, ii) las hipótesis tradicionales pueden dejar de corresponder al principal escenario³⁰. Asimismo, dada esa capacidad de despliegue de fuerzas en un corto tiempo, la preparación más que vincularse a las hipótesis específicas debería corresponder a la generación de capacidades de despliegue rápido y flexible, capaces de atender distintas situaciones más allá de las visiones tradicionales.

Sin embargo, hasta el momento, desde el punto de vista estatal, como práctica burocrática sistémica y como proceso de gestión gubernamental, la configuración de escenarios, amenazas potenciales, sigue siendo el instrumento más usado. Permite jerarquizar y estructurar un set de respuestas que pueden buscar por medios políticos, diplomáticos, de armonización y finalmente, de disuasión, aislar los focos de amenaza y disuadir a los actores que la generan. Lo que sí es fundamental es que los organismos y entes vinculados al tratamiento de las percepciones y a la forma en que dichas percepciones se constituyen en escenarios e hipótesis de crisis y conflicto tengan un alto grado de profesionalismo e incorporen instrumentos de gran sofisticación en el análisis y puedan generar alternativas que otorguen gran flexibilidad a los decisores.

²⁷ Robert E. Looney, "Government Expenditures and Third World Economic Growth in the 1980s: The impact of Defense Expenditures". En *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. XIV, N 1, 1993. Institute for International Development and Co-operation. Universidad de Ottawa. 1993. pp. 23-42.

²⁸ Academia de Guerra del Ejército. "La Hipótesis, un elemento a considerar para definir el presupuesto de la defensa nacional". En Memorial del Ejército, ... pp. 92-101.

²⁹ Rigoberto Cruz Johnson y Augusto Varas (Editores), Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina, op.cit. 30 Virgilio Beltrán, "Hipótesis de conflicto", en Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 8, Vol. VIII, N 3, FLACSO-Chile, julio-septiembre 1993.

Considerando los cambios ocurridos en el mundo y con particular énfasis en la región latinoamericana y reconociendo un creciente nivel de interacciones en las cuales la cooperación para la paz es el elemento central, es que las principales hipótesis a mediano plazo están referidas principalmente a escenarios de tensión y antagonismo y no de guerra. En estos pueden aparecer elementos de fuerza, como parte del proceso de manejo de la crisis, más que como la antesala de una guerra. No obstante, la posibilidad de escalada y la posibilidad de pérdida de control deben continuar siendo una de las variables consideradas en el contexto general de cooperación. Lograr identificar de manera precisa el escenario de conflicto y de crisis potencial permite ajustar y operacionalizar de manera muy eficiente las capacidades disuasivas y focalizarlas sobre quienes efectivamente las producen. Transformar las visiones globales en respuestas específicas permite una economía en los recursos tanto humanos como materiales.

Prevenir o predecir

Si fuese factible establecer con certeza los desarrollos futuros, muchos problemas de asignación de recursos quedarían resueltos ya que sería factible establecer sin dudas la óptima asignación, con el máximo de rentabilidad y eficiencia. Pero no se puede predecir el futuro, no tenemos capacidad de establecer certeramente cuáles serán las variables determinantes en una coyuntura particular, ni cual será nuestra capacidad de control sobre las mismas³¹. Ello lleva a reforzar la necesidad de anticipar, de configurar las tendencias para evitar que la única respuesta sea la reacción. Proyectar los datos que conforman la realidad presente nos permiten configurar un futuro proyectado de un presente específico. Las capacidades de anticipación y la generación de acciones permitirán prevenir situaciones indeseadas, evitando que el futuro configurado y no deseado se transforme en realidad. Se busca calcular algunos modelos de futuro y su costo alternativo. Estos escenarios pueden ser visualizados desde la óptica de la maximización del beneficio, desde un prisma realista o desde el peor de los escenarios posibles. El ejercicio de proyección de las tareas de la defensa se desarrolla, como política, desde este último tipo de escenario: ¿cómo superar, cómo resolver, cómo superar los desafíos a la soberanía, integridad o intereses vitales desde la peor situación imaginable?

Es necesario tener mecanismos de prevención de conflictos; uno de los principales se fundamenta y está vinculado a las propias potencialidades: la capacidad de disuasión. Es decir, la capacidad de hacer desistir -a cualquier potencial adversario- de un propósito agresivo o de ataque a intereses fundamentales de la nación. Otra alternativa es basar la defensa de los intereses vitales en arreglos internacionales. Esta es una situación muy excepcional; en la región sólo se constata en el caso nacional costarricense³². En general, hay una complementación entre los mecanismos multilaterales y las capacidades propias de disuasión. Un balance adecuado entre ambos puede favorecer un menor costo de la defensa.

Los cambios generados en el mundo a partir del fin de la guerra fría pueden llevar a tener distintos tipos de lectura en la región latinoamericana. Una tendencia que se expresó con gran fuerza, a inicios de la década del 90, señalaba que al desaparecer la amenaza extracontinental, vinculada al conflicto este-oeste, se consolidaría un *statu quo* estratégico-político. Esta perspectiva se vería reforzada por la creciente homogeneidad democrática en los sistemas políticos latinoamericanos. Una segunda percepción indica que si bien es cierto que la consolidación democrática colabora para el establecimiento de actitudes cooperativas, por sí misma no elimina la probabilidad de aparición de conflictos, ni tampoco, resuelve los litigios pendientes en la región. En el nuevo contexto siguen estando presentes situaciones de tensión derivadas del choque de intereses vinculados a recursos económicos, a delimitaciones geográficas, a conflictos étnicos y religiosos.

³¹ Karl W. Deutsch, Análisis de las relaciones Internacionales. Ed. Gernika, México, México, 1990.

³² Mercedes Muñoz, El Estado y la abolición del ejército. Ed. Porvenir. San José, San José, Costa Rica. 1990. Fernando Volio J., El militarismo en Costa Rica y otros ensayos. Ed. Libro Libre, San José, Costa Rica. 1985.

La percepción de amenaza constituye un dato ineludible de la realidad regional. Esta forma de procesar las previsiones en el sector de la defensa tiene un fuerte peso y anclaje en tradiciones históricas y en culturas institucionales. Quienes enfatizan el uso de este instrumento señalan que aún para optimizar la cooperación internacional que hoy se expresa con gran fuerza en el ámbito comercial y económico, es necesario prevenir las posibles situaciones de crisis.

Chile y las percepciones de amenaza

Chile ha mantenido a lo largo de este siglo una política caracterizada como defensiva-disuasiva, lo que se expresa en una actitud de privilegiar el statu quo en el Cono Sur. Dicho de otra manera, Chile no tiene objetivos positivos respecto de sus vecinos. Desarrollar una política defensiva en un país como Chile es algo muy complejo, dadas sus características y peculiaridades geográficas. Por un lado Chile, no tiene profundidad estratégica cuando ésta es percibida en el eje este-oeste; y por el otro, Chile tiene un alto grado de concentración de la población en determinadas zonas del país, lo que dificulta las operaciones en el eje norte-sur.

El concepto de postura estratégica de Chile desarrollado por Emilio Meneses³³ indica que frente al conjunto de las amenazas potenciales de carácter vecinal es necesario priorizar sobre la base de la peor alternativa posible. Considerados los potenciales agresores, el más peligroso es aquel que puede producir como resultado el que el país deje de ser un Estado soberano, en la eventualidad de ser derrotado; o bien que se pierdan las posiciones e intereses que se buscó defender, con lo que cambia su situación y postura estratégica global. La estructura de fuerzas, los énfasis en su organización, deben estar vinculados a este diagnóstico: garantizar que no se va a perder la postura estratégica. La composición de fuerzas, entre muchas alternativas, debe estar orientada en torno a criterios que permitan disuadir certeramente, o en caso de fallar la disuasión ganar un enfrentamiento que impida la pérdida de la posición estratégica.

Desde el punto de vista geográfico la percepción de amenazas puede provenir de cada punto cardinal. Pueden constituirse coaliciones entre actores ubicados en distintos puntos. Tradicionalmente, en el caso nacional, se han priorizado las amenazas provenientes desde los Estados con los cuales se comparten fronteras terrestres. Sin embargo, dados los desarrollos tecnológicos, la percepción de amenazas puede provenir incluso de más allá de la inmensidad oceánica del Pacífico. La percepción de amenaza en esta zona proviene principalmente de potencias extracontinentales.

Para Chile la principal percepción de amenaza está vinculada a las situaciones vecinales. La generación de amenazas, en muchos casos, va más allá de la voluntad del actor que la ejerce. Desarrollos propios, aún en contextos de cooperación, pueden adquirir formas de interferencia y de conflicto potencial. En la medida en que los países estrechen sus relaciones, aumentará la interdependencia, pero también aumentan las posibles áreas de antagonismo. Sin embargo, la red de relaciones dificulta una escalada de éstos. Difícilmente algún hecho particular tendrá una entidad tal que ponga en cuestión o en riesgo el conjunto de la relación. Esta situación sin embargo conlleva a una fuerte necesidad de generar mecanismos eficientes de prevención y resolución de conflictos. Ahora bien, muchos conflictos suben en intensidad principalmente porque se incurre en una lectura equivocada de las posiciones que eventualmente asumirían terceros actores, tanto de la región como fuera de ella, sobre eventos de carácter bilateral. Es en este sentido que el vínculo entre política de defensa y política exterior se transforma en un *input* clave en el sistema de decisiones.

Una condición fundamental para ser efectiva y eficiente la actividad gubernamental en todos los campos, incluyendo el de la defensa, es poseer un sistema de decisiones efectivo.

³³ Emilio Meneses, "Percepciones de Amenazas Militares y Agenda para la Política de Defensa", en: Rigoberto Cruz Johnson y Augusto Varas (Ed.) Percepciones de Amenaza y Políticas de Defensa en América Latina, op.cit.

Para ello, se requiere tener un adecuado sistema de interpretación y procesamiento que posibilite una percepción ajustada a los eventos reales. En el caso del Estado chileno el sistema de decisiones vinculado a la defensa debería tener un sistema de escalones más diferenciado, evitando la concentración en el ejecutivo y un fuerte peso en el actor presidencial. Ello significa incorporar al Congreso en el proceso de evaluación, establecer y radicar en el Ministerio de Defensa un nivel de decisión y capacidad de ejecución efectiva. Esto en lo que se refiere a los temas presupuestarios significaría un mejor uso y asignación de los recursos.

La correlación entre el tema de las percepciones de amenaza, la proyección de escenarios de crisis e hipótesis de conflicto con las asignaciones presupuestarias se visualiza con facilidad. Producir un cambio elocuente significa reducir de manera permanente y estable el grado e incidencias de las percepciones de amenaza. Para que ello pueda tener efectos en el presupuesto, debe conllevar la formalización de un régimen, al menos subregional de seguridad. Sin acuerdos verificables, las reducciones de un Estado -en una coyuntura determinada- no tienen incidencia significativa en las definiciones presupuestarias de los estados vecinos.

En el caso nacional, establecer modificaciones que redujeran las asignaciones presupuestarias requerirían, adicionalmente de los acuerdos regionales o subregionales, modificaciones en la estructura legal y constitucional del país que rige la asignación al sector defensa.

La Opinión Pública y las Percepciones de Amenaza

La percepción de amenaza y la conformación de criterios sobre el grado de vulnerabilidad no corresponde única y exclusivamente a una opinión del sector militar o de quienes se encuentren interesados en los temas de defensa. La opinión pública posee criterios bastante definidos sobre las percepciones de amenaza y la forma de resolución de los conflictos. Es particularmente significativo que, más de un tercio, un 36,5%, de la muestra de la encuesta sobre "Percepciones y Opiniones sobre las Fuerzas Armadas en Chile" indicó, en 1992, que existían probables o altas amenazas a la soberanía nacional.

En la consulta se preguntó sobre si se creía que Argentina podría llegar a atacar militarmente a Chile. Significativamente el 46% respondió en forma afirmativa. En relación a un pregunta equivalente sobre Perú, solamente el 27% respondió afirmativamente. Al consultarse sobre si la salida al mar de Bolivia constituiría un peligro para Chile, el 46% respondió afirmativamente. Estas respuestas muestran un nivel alto de percepción de amenaza. Ello sería producto de un fuerte peso en la memoria social chilena de las crisis vecinales de los años 70, en particular, de las crisis de los años 1974 y 1978.

Así como en la muestra aparece este alto nivel de percepción de amenaza, también aparece con gran fuerza la tradición chilena de resolución pacífica y jurídica que caracteriza la conducta nacional. Es así como, cuando se consulta sobre si para resolver los conflictos internacionales lo que más cuenta son los tratados o las negociaciones pacíficas, un 87% responde en forma positiva. Al ponderar la actitud general frente a la solución de los conflictos internacionales, se estableció que el 75% de los entrevistados optaba por mecanismos de solución pacífica.

Los cambios de actitudes que dicen relación con las percepciones de amenaza son lentos, más aún, en contextos culturales como los latinoamericanos en los cuales la definición de algunos aspectos territoriales están asociados a las definiciones del ser nacional de cada país³⁵. Producir un cambio significativo, requiere romper con décadas de desconfianza. La

³⁴ FLACSO-Chile. Encuesta de opinión pública, Percepciones y Opiniones sobre las Fuerzas Armadas en Chile, junio de 1992, Santiago.
35 Destaco lo territorial porque en el discurso público ese elemento aparece como la principal percepción de amenaza. Aun hoy, se pueden constatar una serie de litigios pendientes desde el período colonial.

construcción de un proceso de confianza es lento, se construye paso a paso, sobre la base de acciones efectivas. Sin embargo, basta un solo hecho para producir retrocesos sustanciales.

Cuando se miran y estudian las preguntas referidas al gasto en el sector defensa, en general, se tiene una percepción que las fuerzas armadas locales gastan más que los vecinos. La consulta fue realizada en términos comparativos. Con relación a la Argentina un 30,6% estima que gastan más, y un 17,8% que gastan menos. Con respecto de Bolivia los que estiman que se gasta más son un 46,4% y sólo un 6,7% creen que se gasta menos. Con Perú las cifras son similares. Un 44,1% considera que las fuerzas armadas chilenas gastan más y un 8,3% estiman que gastan menos. En este set de preguntas un 35% mas o menos declaró que no sabía o bien no respondió.

Las respuestas anteriores se correlacionan con una percepción de poder militar nacional alto. Un 52,9% consideró que era alto, un 28,5% moderado y un 18,6% señaló que era bajo.

El gasto militar en el Cono Sur

La seguridad es relacional, por lo tanto la asignación de recursos debe ser estudiada en una perspectiva comparada, tanto en relación con el significado para el esfuerzo nacional, como en relación al esfuerzo que realizan otros actores estatales.

Los indicadores más usados para comparar el esfuerzo militar y de defensa que realizan los distintos países son dos: i) la relación de gasto militar / producto nacional bruto (PNB), y ii) gasto militar / Gastos del Gobierno Central. La primera relación muestra un resultado *ex post:* qué proporción del valor total de bienes y servicios producidos por los residentes de un país se destina a la defensa del país y sus intereses. La segunda relación es una medida *ex ante* que muestra el esfuerzo del gobierno y su voluntad política de asignar recursos al sector defensa, mide el peso de éstos en la estructura de gastos del gobierno central. Las series históricas permiten visualizar las tendencias que priman en cada Estado para enfrentar las hipótesis de conflicto. En aquellos Estados que entienden la defensa como un esfuerzo permanente esto se refleja en un constantemente alto porcentaje en relación al PNB. Ese ha sido el caso de Israel y lo fue de Cuba en América Latina. En aquellos casos en que la percepción de amenaza varía en "intensidad" esta variación se expresa coyunturalmente como una respuesta de movilización progresiva de recursos. Esta se manifiesta en aumentos temporales, que posibilitan responder a la amenaza percibida generando recursos para la disuasión, para luego volver a la tendencia histórica. A este segundo patrón de conducta responde el caso nacional chileno.

En el Cono Sur se han mantenido estables las tendencias del gasto militar. Las cifras de carácter comparativo las he tomado de una misma fuente, la Agencia de Control de Armamentos y Desarme del Gobierno de Estados Unidos, tanto para la década de los setenta como para los años recientes. Las cifras consignadas para la década del ochenta y para los años 1990 y 1991 están calculadas en dólares de 1991. Los aumentos o caídas en el gasto militar de un período particular se estabilizan en poco tiempo. Al analizar series históricas de al menos una década esto comprueba lo dicho con facilidad. Mirar una década permite visualizar el esfuerzo efectivo, ya que el ciclo del producto que utilizan las fuerzas armadas de la región tiene una vigencia de entre 8 y 10 años antes de su repotenciación, reemplazo, cambio o eliminación.

Un análisis por países del Cono Sur nos muestra:

Argentina mantuvo en un 3,2% la relación entre gasto militar y producto desde mediados de los años setenta. Esta relación sufrió un brusco cambio en 1982, en coincidencia con la guerra de las Malvinas, cuando alcanzó la cifra de 6,5%. Una cosa similar puede indicarse en lo relativo a la relación entre el gasto militar y los gastos del gobierno central. El gasto promedio entre 1976 y 1983 fue de un 16 a un 17%; esta cifra subió a casi un 19% en 1978 y a un 26% en 1982. En ambos años Argentina enfrentaba crisis en el sector defensa.

Si se analizan las cifras entre 1985 y 1991 en Argentina se produce un proceso de paulatina reducción desde un 3,8 a un 2% en la relación gasto militar / producto. Pero en lo referente a la proporción gasto militar / gastos del gobierno central ésta se ha incrementado sustancialmente desde un 12,4% a un 26,0%. Una explicación para este incremento se relaciona con los cambios y el ajuste estructural de la economía argentina. Al reducirse el tamaño del estado el sector defensa incrementa su participación.

En el caso de **Bolivia** la relación gasto militar / producto, en la segunda mitad de los años setenta, giró alrededor de un 2,2% y en relación al gasto del gobierno central entre un 16 y un 18%. En los últimos años, en el período de cinco años desde 1987 a 1991 hay una fuerte tendencia a la baja desde un 4,5% de relación gasto / producto en 1987, hasta un 1,9% en 1991. Algo similar ocurre con la relación gasto militar / gastos del gobierno central, donde para el mismo período la relación cae desde un 33,5% a un 12,8%.

En el caso de **Perú** la relación gasto militar / producto nacional se incrementó desde inicios de los años setenta hasta alcanzar un 6,8% en 1977 y un 5,5% en 1978. Las cifras bajan a un 4,9% en 1980 y 1983, para subir bruscamente a un 7,1% en 1984. En los últimos años se ha producido una baja considerable desde el 6,7% de 1986 a un 1,1% de 1991. Una situación similar se percibe en la relación gasto militar / gastos del gobierno central; en los años setenta alcanzó su punto mas alto, 39,3%, en 1977, para estabilizarse en los cinco años siguientes en una cifra cercana al 25%. Estas cifras tienen un brusco aumento en 1985 y 1986 cuando se alcanzan porcentajes de un 36,8% y 41,3% para cada año. Este aumento se produce en concordancia con el auge de las acciones de Sendero Luminoso y de otras organizaciones guerrilleras. Desde 1990, se aprecia una reducción sustantiva con respecto a los criterios históricos, ubicándose la relación, en 1991, en un 12,4%.

Chile en este contexto vecinal presenta un alto grado de estabilidad en el gasto militar que se ubica, según la fuente utilizada, en una cifra cercana al 4% del producto y en torno al 12% de los gastos del gobierno. A ello contribuye la permanencia de los aportes de las leyes reservadas y a la aplicación de un criterio histórico de asignación presupuestaria. ACDA señala un 4,8% para la relación de gasto militar / producto en 1975, para bajar a cerca del 4% en la década de los ochenta. En los últimos años se aprecia una estabilización en un nivel inferior en torno al 3,4%. La cifra histórica de 12% de gasto militar en relación a los gastos del gobierno se mantiene estable a lo largo del período con modificaciones menores.

El promedio del gasto militar con relación al PNB del área **Sudamericana**, en el último quinquenio de los ochenta, se ubicó en el 2%, en 1991 cayó al 1,8%. La relación gasto militar / gastos del gobierno tuvo fuertes variaciones: se aprecia una caída desde 1986, cuando la relación era de un 6.8% hasta un 2,3% en 1989. Esta tendencia se revierte en 1990, cuando sube a 3.9% y se incrementó nuevamente, en 1991, para alcanzar la cifra de un 5,3%.

En términos de dólares constantes de 1991 los países del Cono Sur gastaron:

CONO SUR: GASTO MILITAR US \$ Constantes 1991 (Millones de US \$)

	Argentina	Bolivia	Perú	Chile
1990	3099	164	827	976
1991	2449	117	506	1010

Fuente: ACDA Report, World Military Expenditures and Arms Transferes. 1991-1992. Washington D.C., 1994.

CONO SUR:
GASTO MILITAR COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO
1985-1991

	Argentina	Bolivia	Perú	Chile
1985	3.8 .		6.5	4.1
1986	3.9	3.3	6.7	3.6
1987	3.6	4.5	5.2	4.5
1988	3.5	4.3	_	4.0
1989	3.5	3.6	_	3.4
1990	2.6	3.5	1.8	3.6
1991	1.9	2.4	1.1	3.4

Fuente: ACDA Report 1994.

CONO SUR:
GASTO MILITAR COMO PORCENTAJE DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL
1985-1991

	Argentina	Bolivia	Perú	Chile
1985	12.4		36.8	11.4
1986	15.9	22.6	41.3	10.9
1987	14.9	33.5	33.9	14.3
1988	22.1	27.8	_	12.7
1989	23.7	21.5	_	_
1990	42.1	18.8	16.5	13.1
1991	26.0	12.8	12.4	12.2

Fuente: ACDA Report 1994.

CHILE: EL PROCESO DE FORMACION DE LA DECISION

Los criterios jurídicos en la asignación: la ley de las FF.AA.

La principal norma que regula los ingresos regulares y que establece un marco jurídico de rango constitucional es la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas³⁶. En su articulado se establecen de manera clara los montos que deberán ser asignados al sector de la defensa.

Los recursos que permiten cubrir los costos de personal y operaciones están fijados por ley, y fundamentalmente corresponden a los establecidos en el presupuesto. Los recursos para

³⁶ Chile, Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, Ley Nº 18.948. Publicada en el Diario Oficial el 27 de febrero de 1990.

adquisiciones provienen de leyes específicas de carácter permanente. El monto de los recursos se encuentra establecido en el título correspondiente al régimen presupuestario, el cual establece un "piso" para el aporte estatal a las fuerzas armadas. Es por esta razón que la Ley Nº 18.948, de rango constitucional, es un instrumento esencial para comprender el proceso decisorio y los parámetros que establecen el monto de los recursos.

La asignación debe solventar los gastos de personal y otros. El personal se define en la Ley Orgánica Constitucional (LOC) como de planta, contrata y personal reactivado (en retiro que es llamado nuevamente). El personal de planta está constituido por oficiales, cuadro permanente y gente de mar y empleados civiles (art 4). La capacitación del personal deber estar incluida en el presupuesto de la Nación. Para tal efecto los Comandantes en Jefe propondrán al Ministerio de Defensa las necesidades mínimas para cumplir con los programas aprobados (art. 23). Como facultad de cada Comandante en Jefe le corresponde, según el artículo 47, "proponer al Ministerio de Defensa Nacional el presupuesto institucional" (literal c). Aprobar la adquisición de sistemas de armas (literal e). Determinar las necesidades de recursos humanos y materiales para formular al Ministro las propuestas que permitan cumplir con los objetivos que señala el artículo 90 de la Constitución (literal f). Celebrar, en representación del Fisco y en conformidad a la ley, los actos, contratos y convenciones para la adquisición, uso y enajenación de bienes muebles e inmuebles (amplias facultades en este campo) (literal h). Ordenar la inversión de los fondos que se destinen por ley a su institución y los recursos que se obtengan con motivo de enajenaciones y venta. Estos constituirán ingresos propios y no ingresaran a rentas generales de la Nación (literal I).

Al Comandante en Jefe de cada rama le corresponde presentar y diseñar el presupuesto de la institución, al igual que otros jefes de servicio de instituciones del Estado. Esto se realiza con arreglo al marco presupuestario global de la Nación que entrega el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Presupuesto. Este marco presupuestario global es el que da coherencia al gasto del conjunto del sector público y que orienta las prioridades y metas gubernamentales.

El Título VI, de la Ley Orgánica Constitucional, está dedicado al régimen presupuestario. Consta de 12 artículos. El artículo 93 define el origen de los recursos al señalar que estará integrado por los recursos económicos que disponga la Ley de Presupuesto de la Nación como aporte fiscal e ingresos propios en moneda nacional o extranjera y por todos aquellos otros recursos provenientes de otras leyes vigentes a la dictación de esta ley. Esto es una referencia a la llamada ley reservada del cobre que se trata en el artículo 97. Los art. 95 y del 98 al 104 están referidos a cuestiones de procedimientos, normas de administración, contabilidad y rendición de cuentas de los recursos.

El artículo 94 indica que la Ley de presupuesto deberá consultar los recursos para el desarrollo anual. De conformidad con las facultades de los Comandantes en Jefe, éstos propondrán al Ministerio de Defensa las necesidades presupuestarias.

El "criterio histórico de asignación" se denota con claridad en el párrafo segundo del art. 94 cuando señala: "Con todo, el gasto que demanda la ejecución de actividades provenientes de situaciones de excepción o extraordinarias, tales como actos electorales, conflictos externos o internos u otras no contempladas en la Ley de Presupuestos, será íntegramente financiado con aportes fiscales adicionales". Es decir, la ley de presupuesto cubre el plan de acción regular de la planificación normal y tradicional, cualquier otro evento se considera extraordinario y requiere de recursos adicionales.

El artículo 96 es el que determinó un "piso" para el aporte a las fuerzas armadas con base en el presupuesto y la ejecución realizada en el año 1989. El texto señala:

"Art. 96 (99). Sin perjuicio de los recursos que correspondan para gastos en personal, los que se reajustarán periódicamente conforme a las normas que regulan estas materias, la Ley de Presupuestos deberá asignar como mínimo para los demás gastos de las Fuerzas Armadas, un aporte en moneda nacional y extranjera no inferior al asignado en la Ley de Presupuestos aprobada y ejecutada para el año 1989, corregido el aporte en moneda nacional por el factor que resulte de dividir el valor del índice promedio de precios al consumidor del año en que rija la Ley de Presupuestos y el promedio del año 1989".

Esto significa que la asignación de recursos del año 89 es la base constitucional sobre la que se proyectó estructurar el gasto de las fuerzas armadas hacia el futuro. La asignación presupuestaria es la que define la posibilidad efectiva de ejecución y desarrollo de diversas políticas. Sin recursos es muy difícil implementar políticas y ejecutar decisiones que requieren insumos humanos y materiales. Si la asignación presupuestaria queda congelada a la dotación entregada en el año 1989, de alguna manera el tipo de políticas a ser ejecutadas queda anclado a la visión imperante en ese momento. Es decir, las percepciones internacionales correspondían a un momento inicial, no cristalizado del fin de la guerra fría, y en lo nacional, a un momento previo a la transición política efectiva. Esta norma parece haberse originado primordialmente en desconfianzas militares en el sector civil con relación al mantenimiento del gasto militar. Por ello al termino del gobierno militar los Comandantes en Jefe aprobaron un reaseguro de nivel constitucional que evitase un cambio que deteriorara la magnitud alcanzada, en ese momento, por las fuerzas armadas. Esta norma dificultará una racionalización efectiva del gasto en defensa como parte del desarrollo e implementación de una política de defensa del país de cara al fin del siglo.

La inclusión de este artículo en la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas puede ser entendida en el contexto de una visión histórica en la cual el desencuentro entre civiles y militares primó en la historia de Chile en los últimos 50 años. A inicios de la década del 30, al término del gobierno del Gral. Carlos Ibáñez, la desconfianza civil llevó a una despreocupación y a un deterioro de las condiciones de la defensa. Esta situación caracterizada por el antimilitarismo fue resentida por las fuerzas armadas, y aún forma parte de su memoria histórica al momento de percibir sus vínculos con la élite política³⁷.

Al buscar una solución que evitara repetir situaciones como las de hace 60 años, lo que se obtuvo fue una amplia autonomía financiera, que paradojalmente a lo que puede llevar es a alejar nuevamente del interés de la elite civil el tema del gasto en defensa. Al percibirse una situación de autonomía, "amarrada" constitucionalmente y sin incentivos para la generación de un cambio en otras áreas que dicen relación con la política de defensa, deja en una segunda prioridad el tema y puede transformarse en un elemento más permanente del proceso político.

Pensar el tema de la modernización de la defensa en un contexto de relaciones civiles-militares estables, en la perspectiva de conformar una política de Estado en el ámbito de la defensa, puede posibilitar, resolver de una manera racional y eficiente los resguardos presupuestarios establecidos en un momento pre-transición.

Organismos e instancias de decisión38

En Estados de una envergadura como los latinoamericanos, los procesos decisorios aún siendo cupulares en muchos casos, responden a decisiones efectuadas por actores ubicados en la cúspide de entes burocráticos o instituciones centrales del régimen político. En un sistema

³⁷ María Teresa Covarrubias. Políticos y Militares. Editorial Atenas y Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago 1991.

³⁸ Enrique Guzmán Zañartu, Formulación Constitucional de la Seguridad Nacional. Tesis de Grado. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), 1986. En especial el capítulo II "La evolución de la función de seguridad nacional en Chile a través de su legislación", pp. 65-85.

complejo como los Estados latinoamericanos ningún individuo por sí mismo posee la información ni reúne las facultades para adoptar las decisiones cruciales que el sector de la defensa y la soberanía nacional demandan. Es por ello que a lo largo de la historia el Estado se ha dotado de mecanismos colectivos para el procesamiento y la ejecución de las decisiones.

Dentro de las funciones y facultades de estos organismos e instancias de decisión, se encuentran la definición y ejecución de políticas para la asignación e inversión de recursos económicos, tanto presupuestarios, como de leyes de carácter permanente.

Para la asignación de recursos de la defensa y la reflexión para la toma de decisiones en este campo, el país ha contado con una serie de cuerpos de carácter asesor; seguidamente se describen los centrales que tienen vigencia legal.

Consejo Superior de la Defensa Nacional

La Ley 7.144 de 1942 creó el Consejo Superior de la Defensa Nacional, y le fijó como misión "asesorar al gobierno en el estudio y resolución de los problemas que se refieren a la defensa nacional, relacionados con la seguridad exterior del país".

El CONSUDENA está integrado por:

- -Ministro de Defensa Nacional, quien lo preside
- -Ministro de Relaciones Exteriores
- -Ministro de Hacienda
- -Comandante en Jefe del Ejército
- -Comandante en Jefe de la Armada
- -Comandante en Jefe de la FACH
- -Jefe Estado Mayor de la Defensa Nacional
- -Jefe Estado Mayor General del Ejército
- -Jefe Estado Mayor General de la Armada
- -Jefe Estado Mayor de la Fuerza Aérea
- -Subsecretario de Guerra
- -Subsecretario de Marina
- -Subsecretario de Aviación

El Consejo tiene como una de sus funciones directas, en relación a los temas presupuestarios, la inversión de largo plazo de las fuerzas armadas. Entre sus principales funciones está: a) estudiar y establecer las necesidades de las defensa nacional; b) proponer las adquisiciones e inversiones necesarias para satisfacerlas; c) fiscalizar el cumplimiento de los planes de adquisición e inversiones; d) autorizar a las instituciones de la defensa nacional las inversiones y adquisiciones provenientes de fondos extraordinarios.

El CONSUDENA se ha preocupado sólo de la apropiación, administración y autorización de los fondos extraordinarios de la defensa referidos a las adquisiciones. Su función ha sido la de "administrar" los recursos vinculados a las adquisiciones.

En este Consejo recaen las tareas que se desprenden de la ejecución presupuestaria de la llamada Ley Reservada del Cobre. Es decir, al CONSUDENA le corresponde una función de asesoría ministerial en el campo de las inversiones en defensa.

Consejo Superior de Seguridad Nacional

Como organismo asesor vinculado a la administración de crisis se encuentra el Consejo Superior de Seguridad Nacional. (CONSUSENA). Este fue creado el 23 de marzo de 1960, por medio del decreto con fuerza de ley Nº 181.

Este Consejo está integrado por:

- -Presidente de la República, quien lo preside
- -Ministro del Interior
- -Ministro de Defensa
- -Ministro de Relaciones Exteriores
- -Ministro de Economía
- -Ministro de Hacienda
- -Comandante en Jefe del Ejército
- -Comandante en Jefe de la Armada
- -Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea
- -Director de Fronteras y Límites
- -Jefe Estado Mayor de la Defensa Nacional

Las funciones principales de este organismo son: a) apreciar las necesidades de seguridad nacional y hacer cumplir las instrucciones del Presidente de la República; b) apreciar las necesidades de la defensa nacional y solicitar los recursos económicos para crear y mantener el potencial indispensable de las fuerzas armadas; c) estudiar los documentos básicos de la seguridad nacional.

Este organismo estructuró por primera vez en el país un sistema de seguridad nacional. De esta forma el Presidente de la República tiene la autoridad y responsabilidad sobre la seguridad nacional. En cumplimiento de esta tarea cuenta con el asesoramiento del Consejo Superior de Seguridad Nacional, el cual es además organismo ejecutor. Debe hacer cumplir, por quien corresponda, las resoluciones del Presidente de la República y los acuerdos que el CONSUSENA adopte³⁹.

Estado Mayor de la Defensa Nacional

Con el fin de incrementar las labores de coordinación se aprobó un reglamento orgánico y de funcionamiento del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Los orígenes del Estado Mayor se remontan al año 1942⁴⁰. Desde su creación hasta la fecha el E.M.D.N. ha tenido distintas funciones que se especificaron en diversos reglamentos. Con el fin de alcanzar un mayor grado de eficiencia, por medio del Decreto Nº 936 de julio de 1980, se reestructuró y se le dio una nueva organicidad al E.M.D.N..

La Junta de Comandantes en Jefe

Este es un organismo asesor del Ministro de Defensa, creado en 1960, y constituido por los tres comandantes en jefe de las instituciones de la defensa nacional. Como misiones fundamentales tiene la de estudiar y proponer la política militar y todos aquellos aspectos que dicen relación con la solución de los problemas de la estrategia y la conducción de las fuerzas armadas.

Consejo de Seguridad Nacional

El Consejo de Seguridad Nacional es un órgano establecido en la Constitución Política de 1980, en su artículo 95. El Consejo de Seguridad Nacional está integrado por:

-El Presidente de la República, quien lo preside

³⁹ lbfd.

⁴⁰ Estado Mayor de la Defensa Nacional, *Cincuentenario*. 1942-1992. Impreso en Camugraf Ltda., Santiago 1992. Sobre la historia del Estado Mayor puede verse la segunda parte pp. 24-54.

- -El Presidente del Senado
- -El Presidente de la Corte Suprema
- -El Comandante en Jefe del Ejército
- -El Comandante en Jefe de la Armada
- -El Comandante en Jefe de la FACH
- -Director General de Carabineros
- -El Contralor General de la República
- -El Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, quien actúa como secretario

Participan con derecho a voz los ministros encargados del gobierno interior, de las relaciones exteriores, de la defensa nacional y de la economía y las finanzas del país.

Su función principal es asesorar al Presidente en cualquier materia vinculada con la seguridad nacional. También es el lugar en el cual la Constitución establece la oportunidad para que se pueda "hacer presente" o "representar" ante los poderes del Estado cualquier falta grave que atente contra las bases de la institucionalidad o que pueda comprometer la seguridad nacional.

El COSENA debe informar sobre aquellas leyes que fijan las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en tiempos de paz o de guerra y sobre las normas para permitir la entrada de tropas al territorio nacional, como asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él.

En suma, de este conjunto de organismos tenemos que el Consejo de Seguridad Nacional posee rango constitucional asesor del Presidente. Su función en lo relativo a los temas presupuestarios es indirecta, ya que sólo estaría referida en cuanto a que debe informar en lo relativo a la fijación de las plantas. En el caso del CONSUSENA su vínculo con la asignación de recursos para la defensa tiene que ver con las proyecciones de largo plazo; sin embargo, la práctica del organismo ha estado más vinculada a la administración de crisis que a la planificación estratégica.

El organismo que sí está directamente vinculado con la asignación de recursos es el CONSUDENA. A éste le corresponde establecer criterios para las adquisiciones y la inversión que en defensa realiza el país. El CONSUDENA planifica sobre la base de los recursos provenientes de fondos extraordinarios incorporados por ley.

Tanto el CONSUDENA como el Estado Mayor de la Defensa Nacional cumplen una función directa de asesoría al Ministerio y al Ministro de Defensa, que se complementa con las labores que desempeña la Junta de Comandantes en Jefe en lo referido a las definiciones de política militar.

El Estado Mayor de la Defensa Nacional es el organismo de trabajo permanente y cotidiano que posee el Ministerio de Defensa. Este es un organismo asesor y coordinador esencial para la planificación conjunta y la racionalización de los recursos. En general, cuando se señala la necesidad de una mayor eficiencia en torno a la asignación de recursos se indica en forma inmediata que es fundamental incrementar las labores de coordinación, y reforzar el organismo responsable de esta tarea. En las recomendaciones de política éste aparece como un tema recurrente⁴¹, tanto en académicos como en sectores parlamentarios.

Desde una perspectiva más general, el tema clave corresponde a los determinantes jurídicos que establecieron montos específicos en la asignación de recursos para la defensa.

Augusto Varas y Claudio Fuentes, Delensa Nacional. Chile 1990-1994, FLACSO-Chile, 1994.

⁴¹ Al respecto pueden verse los trabajos de Alberto Pattillo, "El gasto militar de Chile en la década de los 80", en: Guillermo Pattillo, Fernando Bustamante, Miguel Navarro, ¿Cuál debe ser el gasto militar en Chile de los 90? Editorial Atenas y Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago 1991.

El principal instrumento en relación a la asignación anual y a otros aspectos presupuestarios se encuentra en la ley orgánica constitucional sobre las fuerzas armadas.

El origen de los recursos y los montos

En el caso nacional, aliqual que en otros países de la región, el Ministerio de Defensa tiene bajo su dependencia fuerzas que no son militares, lo que tiene una alta incidencia presupuestaria. Me refiero a la adscripción de fuerzas de policía - Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. También, en esta dependencia gubernamental, se encuentran organizaciones de neto corte civil como la Dirección General de Deportes y Recreación. De igual forma en las partidas de este ministerio se incluyen una serie de organismos de dependencia militar, aunque sus funciones sean eminentemente civiles. Estos últimos, por razones metodológicas, sí deben ser incluidos en el concepto de gasto militar. Todo lo anterior muestra la complejidad y las dificultades para abordar las cifras y las estadísticas referidas al gasto militar. Una primera conclusión nos señala que mirar las cifras globales del Ministerio de Defensa produce una gran distorsión. En el caso chileno, el gasto del Ministerio de Defensa no se puede identificar directamente con el gasto militar. Es necesario desagregarlo en los reglones referidos a las instituciones militares de la defensa y los organismos asociados42. Es necesario estudiar las líneas presupuestarias efectivamente relacionadas con el gasto militar. Si ello no se efectúa, cualquier comparación interna, con relación a otras reparticiones públicas, o comparación externa con referencia al nivel de gasto de otros Estados será espuria.

En el caso chileno los aportes provienen de tres fuentes principales: i) el aporte fiscal anual incluido en la ley del presupuesto, ii) los ingresos propios de las fuerzas armadas, iii) los recursos provenientes de leyes especiales.

Los aportes provenientes de la ley de presupuesto corresponden a recursos en moneda nacional y en moneda extranjera. Los ingresos propios también son calculados dentro de la ley de presupuesto. La principal línea presupuestaria corresponde al "aporte fiscal" que cubre cerca de un 80% de los ingresos por la vía presupuestaria. Del total, en moneda nacional, que reciben las fuerzas armadas, el ejército capta el 40%, la armada un 35%, la fuerza aérea un 17% y las instituciones descentralizadas un 8%. Los porcentajes varían cuando se analiza la distribución en dólares: la armada capta un 39%, la fuerza aérea un 27%, el ejército un 19% y las instituciones descentralizadas un 15%.

Los aportes de la Ley reservada tienen su origen en la Ley Nº 13.196, del 29 de noviembre de 1958. Esta ley estableció un aporte de un 15% de la rentabilidad de la actividad de la gran minería del cobre para cumplir con los objetivos del CONSUDENA. Estos aportes son los que le dieron contenido presupuestario efectivo a las disposiciones referidas al Consejo Superior de la Defensa Nacional. Esta ley fue modificada en varias oportunidades. En 1973, se cambió la base de cálculo desde las ganancias a las ventas, la tasa aplicada bajó al 10% y se estableció un piso al rendimiento de US \$ 90 millones. En 1976, por medio de un Decreto Ley, se volvió a modificar. El piso de rendimiento fue fijado en US\$ 180 millones; esa cifra se reajustaría sobre la base del IPM de Estados Unidos todos los años. Si hubiese diferencia entre el rendimiento de la ley y el cálculo del piso, la diferencia será completada por el fisco. Los fondos que se obtengan por medio de esta ley de carácter permanente se destinarán a adquisiciones e inversiones. Los fondos son asignados en forma igualitaria a las tres ramas de las fuerzas armadas, cada rama a su vez otorga un pequeño aporte al funcionamiento del Consejo. Una de

⁴² En las partidas correspondientes al Ministerio de Defensa están incluidos además de las policías otra serie de organismos, todos ellos dependientes de las fuerzas armadas, aunque una parte sustantiva de sus funciones y servicios sea netamente civil. Entre estos organismos se encuentran: Instituto Geográfico Militar, Dirección General de Movilización Nacional, Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada, Dirección General de Aeronáutica Civil, Servicio Aerofotogramétrico, Fábricas y Maestranzas del Ejército (FAMAE) y Empresa Nacional de Aeronáutica (ENAER). Ver República de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. Leyes de Presupuesto del Sector Público. Para cada año.

las mayores críticas al sistema de asignación está radicada en la forma en que se otorgan e invierten los fondos provenientes de la ley del cobre. La principal opción de política planteada es que debe establecerse un nivel superior de coordinación y que los recursos y aportes establecidos fuesen producto de proyectos específicos. Esto permitiría incrementar la coordinación de los programas, priorizar metas, evaluar con mayor eficiencia el costo-beneficio de cada opción y generar una mayor optimización de esta inversión.

Como parte del debate durante la reciente campaña presidencial se planteó la necesidad de resolver la carga que significa para la Corporación del Cobre tener que destinar a un impuesto específico que no tiene otras empresas un porcentaje de sus recursos. La opinión de quienes establecieron las líneas programáticas del gobierno de Eduardo Frei fue que si se eliminaba ese aporte de Codelco, eso significaría que debería seguirse entregando a las fuerzas armadas un monto equivalente por la vía presupuestaria. El cumplimiento de la ley del CONSUDENA obliga a tener una fuente de recursos clara para la satisfacción de los requerimientos materiales de la defensa del país.

El gasto militar está conceptualizado como aquel gasto o esfuerzo fiscal-presupuestario o de otros ingresos- que dice relación con la defensa militar del país, los gastos directos de las fuerzas armadas; es decir se deben excluir los gastos policiales o parapoliciales. Tampoco deben incluirse los gastos previsionales de los ex funcionarios de las fuerzas armadas. Este último rubro presupuestario aparece en las partidas correspondientes al Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

El Ministerio de Defensa Nacional es el encargado de ejecutar y coordinar las decisiones referidas al gasto militar, sobre la base del marco presupuestario establecido por el Presidente y Ministerio de Hacienda por medio de la Dirección General de Presupuesto.

La política seguida, condicionada y reafirmada por el proceso decisorio ha sido mantener el nivel de gasto en el nivel fijado por la ley. Si se miran las cifras históricas los autores⁴³ -aunque presentan guarismos diferentes- coinciden en que a inicios de la década de los años setenta el gasto en relación al producto era bajo (entre un 2% y 3%) y que al menos se duplicó en pocos años, denotándose un gran esfuerzo (sube entre 5% y 7% según las estimaciones). Dos componentes relacionados influyeron en este cambio, por un lado la situación vecinal norte y el cambio en la ley reservada. La base de cálculo fue modificada, el porcentaje se aplicaría a las ventas y no a las ganancias; además se estableció un piso de US\$ 90 millones. Los cálculos indican que con pocas variaciones hay una tendencia al descenso desde 1975.

⁴³ Guillermo Pattillo, " Evolución y estructura del gasto de las fuerzas armadas de Chile. 1970-1990". En *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Vol. VII, № 2, abril-junio 1992. FLACSO-Chile, Santiago,1992. pp. 1-13. Carlos Villar Rojas, "Gasto Militar, tema de reflexión". En Memorial del Ejército de Chile, № 439, 1992. pp. 102-122.

CHILE:
GASTO MILITAR COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO
1980-1991

	VILLAR	PATTILLO	ACDA
1980	3.83	3.86	
1981	3.65	3.78	3.8
1982	4.23	4.39	4.3
1983	4.01	4.18	4.2
1984	3.84	4.25	4.2
1985	3.62	4.22	4.1
1986	3.60	4.05	3.6
1987	3.21	3.66	4.5
1988	3.27	3.65	4.0
1989	3.33	3.64	3.4
1990	2.30	3.41	3.6
1991	_	_	3.4

Fuente: Villar en Memorial del Ejército. Pattillo en ACDA Report, 1994

CHILE:
GASTO MILITAR COMO PORCENTAJE DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL
1980-1991

	VILLAR	PATTILLO
1980	18.8	_
1981	15.5	11.9
1982	16.0	12.5
1983	15.5	12.7
1984	14.6	11.9
1985	13.6	11.4
1986	13.8	10.9
1987	13.1	14.3
1988	13.6	12.7
1989	13.1	<u> </u>
1990	10.9	13.1
1991	_	12.2

Fuente: Villar en Memorial del Ejército. Pattillo en ACDA Report, 1994.

EL PROCESO POLITICO DE ASIGNACION: INICIATIVAS, CONSENSOS Y CONTROLES

El proceso de decisión sobre los recursos es una parte fundamental del proceso de articulación política en el Estado, corresponde a una de las formas de expresión del proceso político propiamente tal. En este proceso los actores poseen diferentes prerrogativas legales, roles e incidencia. La iniciativa formal en esta etapa, que tiene expresión legal, es fundamental; pero además de ella la capacidad de articulación política es clave para alcanzar los apoyos y consensos necesarios para otorgarle estabilidad al proceso.

A diferencia de la etapa del debate, en la de articulación política el número de actores se reduce. Sólo participan los que poseen las capacidades para definir el proceso y quienes son

"invitados" a participar generando información para la decisión. La estructura formal y el ordenamiento jurídico determina los roles y calidades de los actores participantes.

El debate

En Chile, a diferencia de otros países de América Latina, el debate sobre el presupuesto está relacionado con la estructura constitucional, el rol de garantes de las fuerzas armadas y con las vinculaciones civiles militares. En otros países de la región el debate parece estar más referido a las capacidades económicas, los espacios de reducción y las necesidades políticas y económicas de la desmovilización. A lo largo del gobierno de la transición democrática, los funcionarios de gobierno han reafirmado constantemente la política presidencial de no innovar en relación al criterio histórico de asignación. El Presidente, durante el debate que sobre el tema conoció el país en 1991, señaló que nuestro país tiene congelado los gastos militares y no tiene programas expansivos en la materia⁴⁴. El Ministro Secretario General de Gobierno, Enrique Correa, señalaba: "no es política del gobierno procurar una reducción del presupuesto de las fuerzas armadas o intervenir en los fondos del cobre que se orientan en tal dirección". El Ministro de Defensa enfatizó reiteradamente que se mantendría un presupuesto de continuidad. En un sentido similar desde el parlamento se pronunció el senador Ricardo Núñez; éste indicó que "hay un compromiso del gobierno de no modificar el presupuesto de las fuerzas armadas en este período presidencial"⁴⁵. El senador Sergio Onofre Jarpa, presidente de la Comisión de Defensa, indicó que el presupuesto no puede ser rebajado porque los recursos ítem por ítem están en el nivel mínimo posible46.

En el año 1990 se produjo por primera vez en muchos años un debate público sobre el gasto en defensa. Era el primer presupuesto de la república que volvía a discutirse en el Parlamento desde 1973. Ello motivó una mayor atención en particular por la alta sensibilidad del tema sobre las relaciones civiles - militares. Al año siguiente el debate fue más pronunciado. Surgieron voces desde el parlamento que pedían recortes para solucionar los graves problemas sociales. Los sectores extraparlamentarios de izquierda insistían en la necesidad de revisar las leves del cobre. Dirigentes de la Concertación indicaban que debía estudiarse a fondo el tema y algunos señalaban la conveniencia de concentrar el conjunto de los ingresos en la vía presupuestaria, liberando a las empresas públicas del cobre del impuesto específico. Senadores institucionales señalaron que no debían buscarse dividendos políticos de aspectos tan delicados como lo son la seguridad de la Nación⁴⁷. El senador Jaime Gazmuri indicó que se debe ubicar el tema dentro de la política de defensa. Lo que se debe discutir es la política de defensa, señalando cuáles son los objetivos y las necesidades del país⁴⁸. El presidente de la Cámara de Diputados, José Antonio Viera Gallo, llamó a terminar con la ilusión de que el presupuesto militar era una cantera de la cual se podrían sacar fondos. Señaló que no estaban las condiciones para cambiarlo, ni porque el presupuesto anterior fuese abultado, ni porque las hubieran cambiado las condiciones internacionales49. Con realismo se fue imponiendo el criterio histórico de asignación. El ejército organizó reuniones informativas con la Comisión de Defensa del Senado. También, por primera vez, realizó un encuentro con civiles vinculados al estudio académico de la defensa. De igual forma se organizaron encuentros con los directores de Medios de Comunicación.

En los años 1992 y 1993 el debate siguió un derrotero similar, aunque con menor intensidad. Los argumentos no variaron y las mociones que en la prensa aparecían solicitando reducciones generales no se materializaban y las que se concretaron estaban focalizadas en la planta de funcionarios que habían pertenecido a la CNI. Las declaraciones del Ministro Edgardo Boeninger fueron claras y continuaban lo reiterado el período anterior: el gobierno no

⁴⁴ El Mercurio, 08 de agosto de 1991.

⁴⁵ El Mercurio, 29 de junio de 1991.

⁴⁶ El Mercurio, 06 de julio de 1991.

⁴⁷ Las Ultimas Noticias. 24 de julio de 1991. Declaraciones del senador Ronald Mc Intyre.

⁴⁸ El Mercurio, 03 de octubre de 1991. 49 El Mercurio, 15 de agosto de 1991.

tiene la facultad ni la disposición de reducir el actual nivel de gastos de defensa y calificó de inútil toda discusión sobre el particular⁵⁰.

Con ello sólo constataba que el impacto del debate público sobre la materia era nulo, y que la única opción de cambio debería radicarse en el Congreso por medio no de un debate sobre el presupuesto, en donde no tiene facultades, sino en la modificación de la Ley de las Fuerzas Armadas. Esto no es una opción, ya que no hay voluntad del gobierno de cambiarla ni tampoco en la oposición de apoyar modificaciones en este campo. Fuerzas armadas han señalado que operan los recursos mínimos. Actores civiles han insistido que un proceso de reducción debe fundarse en la suscripción de acuerdos regionales de distensión y cooperación⁵¹. Este cuadro y constelación de actores reafirman la tendencia a aprobar el presupuesto con un criterio histórico de asignación como el factor determinante.

Durante la campaña presidencial el tema de la defensa no tuvo especial relevancia en el debate público, menos aún los temas referidos al presupuesto y la asignación de recursos de las fuerzas armadas. En el programa de la Concertación sobre este tema se indica: "Las fuerzas armadas son un componente esencial y permanente del Poder Nacional y, como tal, deben contar con los instrumentos y recursos adecuados que les permitan cumplir cabalmente con sus tareas propias en el Estado. Junto con asegurar una efectiva dirección político estratégica, la política militar debe velar permanentemente por la modernización y desarrollo profesional de los institutos armados" Este punto debe ser entendido en la definición programática central en torno a la política de defensa, ésta debe ser una política de Estado, que recoja un gran consenso nacional, no partidista, que fije los objetivos de la defensa y determine los medios que son factibles de utilizar para alcanzarlos plenamente.

El presupuesto fue aprobado, cada año, en los términos que indica la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, tanto en lo referente a los recursos provenientes de leyes periódicas (presupuesto) como de los recursos de la ley del cobre. El conjunto del debate otorgó una mayor transparencia al tema del presupuesto. El debate realizado por los medios de comunicación no tuvo ninguna incidencia real en la posibilidad de efectuar ningún tipo de modificación. Los parlamentarios siempre terminaron actuando de acuerdo a su rol y facultades. El debate público parece haber incidido en la búsqueda de un más eficiente uso de los recursos. La orientación en tal sentido surgida desde el Ministerio de Defensa apunta a incrementar la interoperatividad y a disminuir el peso del componente salarial en el conjunto del gasto. La consigna sería reemplazar cantidad por calidad⁵³.

La Iniciativa del Ejecutivo

En el proceso de formación de la ley, dada las características del régimen político chileno, el Ejecutivo tiene un rol preponderante. El Presidente es el actor clave en el proceso decisorio nacional. El régimen político presidencialista se vio reforzado en la Constitución de 1980.

En la Constitución Política esto es explícito y se refuerza entre sus diversas secciones y artículos. En su artículo 24 se señala que "el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República". Si bajo su potestad está la de administrar, la determinación del uso de los recursos se transforma en uno de los principales instrumentos; por tal razón en el artículo correspondiente a la formación de la ley se establece el dominio exclusivo del Presidente en materias que dicen relación con los recursos del Estado.

Una de las características del sistema presidencial es su piramidalidad. Las decisiones centrales son cupulares, en materias de hacienda pública el Presidente y el ministro del ramo

⁵⁰ El Mercurio, 15 de octubre de 1992.

⁵¹ El tema de una posible reducción de los presupuestos militares ha sido analizada por funcionarios gubernamentales argentinos y chilenos, según declaró el Embajador Antonio Cafiero. La Nación, 15 de enero de 1993.

⁵² Un Gobierno para los Nuevos Tiempos. Bases programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación. 1993.

⁵³ La Epoca, 05 de enero de 1993.

y otros colaboradores de alto nivel son los que evalúan y definen el costo y oportunidad del gasto o inversión en concordancia con los planes de desarrollo.

Si se sigue el "modelo burocrático" desarrollado por Graham Allison⁵⁴ las definiciones que implican recursos son tomadas por medio de prácticas rutinizadas, que posibilitan que la competencia, que teniendo un carácter "suma 0", sea procesada como una de negociación y agregación de intereses. El establecimiento de procedimientos operativos estandarizados facilita definir caso a caso los distintos temas. La centralización y la negociación cupular es lo que genera como resultado una visión coherente por sobre los intereses sectoriales y parroquiales.

En esta estructura las decisiones claves están en las cúpulas, por lo tanto el elemento central es la evaluación política del costo de oportunidad. El soporte técnico, establecido por niveles intermedios, es importante para fundamentar la presentación del interés sectorial en relación a los logros e intereses generales. Sin una presentación técnica adecuada y sin una fundamentación que partiendo de lo sectorial articule de mejor manera los intereses generales, las oportunidades de quien busca mantener o incrementar sus recursos se verán reducidasó pudiendo incluso ver cercenada una parte de los recursos históricamente asignados.

En el caso chileno, en materias presupuestarias y de gasto militar, la iniciativa le corresponde exclusivamente al Presidente. El artículo 62 de la Constitución Política establece que corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de proyectos de ley que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la ley de presupuestos. Así también, el Presidente tiene la iniciativa exclusiva en otras dos materias de ley: la enajenación de bienes del Estado y la que fija las fuerzas de aire, mar y tierra que ha de mantener el país. Un cuarto ámbito de iniciativa exclusiva del primer mandatario corresponde a la creación, modificación y supresión de servicios públicos o de empleos rentados, es decir, todo lo que tiene que ver con plantas de personal.

Las atribuciones y el rol del Congreso son muy limitadas. La facultad del Congreso para redistribuir la asignación de partidas ministeriales o redistribuir los fondos asignados dentro de la misma partida ha sido puesta en duda, y existen interpretaciones en derecho diferentes. El Ejecutivo al poseer la primacía legislativa, estructura el debate, centraliza su rol en algunos lugares el proceso decisorio y determina las formas de implementación de las políticas.

Si bien el proceso político de asignación se encuentra definido por las normas establecidas en la Ley Orgánica Constitucional, que fijan un piso para las fuerzas armadas, ello no significa que dentro del gobierno no se produzcan debates y pugnas durante el proceso de asignación. Todo proceso de asignación de recursos es competitivo entre los distintos sectores. Es por ello, que la figura que da coherencia al proceso es el Presidente de la República que, para los efectos de la operacionalización presupuestaria, ejecuta por medio del Ministro de Hacienda y el Director General de Presupuesto.

La política seguida por el Presidente Aylwin quedó establecida en el primer mensaje presidencial el 21 de mayo de 1990. Allí se indicó que el gobierno buscaba, entre otros objetivos, mantener y fortalecer el nivel de preparación y eficiencia profesional y técnica de las fuerzas armadas. Para ello definió como criterio el cumplimiento de la norma presupuestaria establecida por el gobierno militar en la Ley Orgánica Constitucional de las fuerzas armadas.

El Ejecutivo, por medio de la Dirección General de Presupuesto, elabora un marco presupuestario global donde se incluyen las partidas correspondientes a defensa. Este marco presupuestario se conforma con arreglo a lo establecido en la Constitución, Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas y otras normas legales atingentes; todo ello reafirma un

⁵⁴ Graham T. Allison, La esencia de la decisión. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1988.

criterio histórico de asignación. Dicho marco presupuestario se envía al conjunto de los ministerios hacia el mes de junio. Las asignaciones al sector defensa difieren de las que se hacen a otros sectores en un punto, es el único sector que tiene un "piso" establecido por una ley de rango superior.

El elemento singular de mayor peso en la definición de un criterio histórico de asignación es el referido a las plantas de personal. El presupuesto en sus gastos fijos, permanentes está referido a las dotaciones de personal. Más que en ningún otro ítem éste es exclusivo de la iniciativa del ejecutivo. El Congreso no posee atribuciones para su modificación.

El marco presupuestario se entrega a las tres instituciones de la defensa nacional, y le corresponde al Subsecretario de Guerra la coordinación ministerial de este tema. Cada institución analiza el marco presupuestario y ubica sus necesidades en cada uno de los ítemes. Las instituciones de la defensa se encuentran en un proceso de adecuación de las plantas ya que como producto de la crisis vecinal de fines de los setenta se incrementó en diferentes niveles las plantas del cuadro permanente. La racionalización busca recuperar la pirámide jerárquica de personal y bajar la relación personal / gasto de operaciones. En el marco de las subsecretarías se produce la articulación entre las instituciones y las autoridades de gobierno. Las reuniones técnicas de los subsecretarios del sector, sobre la base de las pautas establecidas por el Ministro, consolidan una presentación y el análisis técnico. Los resultados de este proceso son determinantes para la negociación que deber hacer el Ministro del ramo con el Ministro de Hacienda.

Este es un primer momento en el cual aparecen interpretaciones sobre necesidades y recursos distintas. En general, como cualquier sistema orgánico burocrático, hay una propensión a incrementar los recursos. Las instituciones presentan sus necesidades en una doble modalidad, ajustadas al marco entregado y fuera de marco. En este último caso se señalan los incrementos necesarios para cumplir con las misiones establecidas y el programa de actividades definido. Este conjunto de demandas se focaliza a nivel de la Subsecretaría y del Coordinador al interior del Ministerio que es el Subsecretario de Guerra. Un primer nivel de debate puede ser visualizado en esta etapa. De igual forma, un primer lugar de decisión aparece claramente establecido: la cúpula del Ministerio de Defensa. La coordinación del Ministro con los Subsecretarios para establecer la conveniencia, oportunidad y grado de información que sustentan las solicitudes de incremento o modificación presupuestaria corresponde a un lugar central de decisión.

Una vez alcanzado este proceso a nivel ministerial, sus resultados son discutidos con la Dirección General de Presupuesto y, en su caso, con el Ministro de Hacienda. Es así como por ejemplo, al término de una reunión entre los Ministros de Hacienda, Alejandro Foxley y de Defensa, Patricio Rojas, éste declaró que el presupuesto de las fuerzas armadas será de "continuidad operativa y mantención de los roles de paz y de ayuda a la comunidad que cumplen las fuerzas armadas"55. Dada la primacía del Ejecutivo y la exclusividad en los proyectos de ley que dicen relación con temas que involucran recursos, este es el lugar de decisión clave en el proceso de asignación presupuestaria. Es la instancia de decisión organizada en torno al Ministro de Hacienda y al Director de Presupuesto la que define prácticamente en definitiva los recursos que serán asignados a cada uno de los ministerios. Como práctica del proceso burocrático y como lugar de decisión, el sector defensa no se diferencia de otros sectores. La decisión establecida en torno al marco presupuestario reformulado es un hecho consumado. Se mantiene la reserva para evitar las presiones sectoriales y la estructuración de alianzas burocráticas. Finalmente será el Presidente y el Ministro de Hacienda quienes tengan la visión global y la proyección general del proceso y entreguen las cifras consolidadas que serán enviadas en el mensaje al Congreso.

⁵⁵ El Mercurio, 17 de julio de 1991.

En el sistema presidencial, sus características determinan que el gobierno concentre la iniciativa, la gestión y el control presupuestario. Más aún, el ejecutivo por medio decretos fundados puede variar partidas. Por la misma vía el gobierno puede excederse en el gasto sobre lo aprobado. Las potestades del Presidente son la iniciativa, promulgación, el veto y la glosa. Las facultades del Congreso, como se señala más adelante, están muy disminuidas.

Dada la ley que establece y fija los recursos para las fuerzas armadas; la estabilidad del entorno nacional y vecinal; y la política de continuidad fijada por el gobierno del Presidente Aylwin; la movilidad desde el piso ha sido muy poca. Existe consenso entre las autoridades en que aun sin ley, la movilidad hacia la baja sería prácticamente inexistente y que dado el contexto de continuo ajuste del sector público una movilidad hacia montos superiores también sería dificultosa. Más aún, cuando el criterio histórico de asignación es el que prima. Es decir, la asignación anual del período anterior queda como referente para el período siguiente. Desde el punto de vista de quienes deben controlar el gasto fiscal la existencia de la ley ha permitido sin conflictos establecer el presupuesto. Incluso hay quienes suponen que sin la mencionada restricción jurídica habría que haber asignado mayores sumas al sector defensa.

Desde el punto de vista del Ejecutivo en relación con la "Ley reservada" (Ley del Cobre) el gobierno le ha dado plena aplicación a las disposiciones allí establecidas. Frente a quienes cuestionan la asignación por esa vía han señalado que si no existiese esa ley los recursos deberían ser asignados, en montos al menos similares, directamente desde la Ley de Presupuesto.

En breve, desde la perspectiva del actor central en el proceso, las tendencia al *statu quo* en esta materia son las centrales. Ello se fundamenta en la capacidad exclusiva del ejecutivo en la iniciativa presupuestaria, en la existencia de un "piso" legal, en la inercia burocrática de asignación con criterio histórico, lo gastado en el año anterior. A ello se suma: un contexto de transición que ha consolidado la estabilidad; un entorno vecinal en el cual las tendencias son a la resolución de las disputas pendientes; y la búsqueda de mayores niveles de complementación y de incremento del diálogo político.

El rol del Congreso

Las atribuciones del Congreso en la formación de leyes que tienen incidencia económica es muy limitada, casi nula. La iniciativa en estas materias le corresponde al Presidente. Frente a las iniciativas del Ejecutivo, "el Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República"⁵⁶.

Lo anterior reafirma la preponderancia y primacía del Ejecutivo. Al tenor de lo establecido por la Constitución el Congreso tiene tres alternativas: aceptar, rechazar o disminuir los gastos. El Congreso no puede hacer estimaciones propias sobre los ingresos, no puede aumentar ni disminuir las estimaciones. Ello, en el caso del gasto militar, tiende a reafirmar las tendencias de mantenimiento sin variación del criterio histórico de asignación.

En el artículo 64 de la Constitución se establecen las normas específicas para el tratamiento del presupuesto y la relación y atribuciones entre el Congreso y el Ejecutivo en dichas materias. Este artículo reafirma y ratifica las atribuciones exclusivas de iniciativa presupuestaria del Presidente, establecidas en el artículo 62. Además las capacidades del Congreso para reducir los ingresos de leyes permanentes están vedadas. Esto tiene como consecuencia que el Congreso está inhibido para poder tomar iniciativa en relación a la llamada "Ley reservada" que posee un carácter permanente. Incluso, en una interpretación más amplia, el Congreso tampoco podría reducir la asignación establecida en la Ley de las Fuerzas Armadas, ya que ésta posee un carácter permanente.

⁵⁶ Constitución Política de la República, Artículo 62.

El Artículo 64 indica:

"El proyecto de la Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto por el Presidente de la República.

El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que están establecidos por ley permanente.

La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos.

No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto.

Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente de la República, al promulgar la ley, previo informe favorable del servicio o institución a través del cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deber reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza".

Las restricciones establecidas en este artículo se reafirman en los mismos términos en el artículo 24 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso⁵⁷. Allí se indica en el inciso segundo y tercero:

"No podrán admitirse indicaciones contrarias a la Constitución Política ni que importen nuevos gastos con cargo a los fondos del Estado o de sus organismos, o de empresas de que sea dueño o en que tenga participación, sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender a tales gastos.

En la tramitación de proyectos de ley los miembros del Congreso Nacional no podrán formular indicación que afecte en ninguna forma materias cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República, ni siquiera para el mero efecto de ponerlas en su conocimiento. No obstante, se admitirán las indicaciones que tengan por objeto aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que haya propuesto el Presidente de la República".

El principal debate surgido en el Congreso, durante los tres años de discusión de la ley de presupuesto en lo referente a las fuerzas armadas, estuvo focalizado en la planta de funcionarios en extinción a la que fueron incorporados los ex miembros de la desaparecida Central Nacional de Inteligencia⁵⁸. Las indicaciones presentadas para reducir los recursos que sustentaban los "gastos en personal" de dicha planta fueron rechazadas en la Comisión, repuestas en el plenario donde se abría discusión, siendo rechazadas finalmente. O bien aceptadas en la Comisión y luego de debate ser rechazadas en el plenario. En cada oportunidad la indicación fue finalmente rechazada, al ser declarada inadmisible en concordancia con las atribuciones que posee el parlamento.

⁵⁷ Ley Orgánica Constitucional del Congreso, Nº 18.918. Publicada el 5 de febrero de 1990.

⁵⁸ El diputado Vicente Sota patrocinó con el apoyo de otros diputados de la Concertación esta indicación en cada oportunidad en que se discutió el presupuesto.

El punto sobre el cual se radicaba el debate se centraba en si el parlamento podía o no reducir los gastos fijos o permanentes, es decir, de una planta de personal, o por el contrario ello era contrario a las normativas vigentes. Al tenor de lo establecido en el artículo 24 y 25 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso se establece en el artículo 25 que corresponderá al presidente de la sala o la comisión la facultad de declarar inadmisibles las indicaciones a las que se refiere el artículo 24. No obstante, la sala o la comisión, en su caso, podrá reconsiderar dicha inadmisibilidad.

La ley del presupuesto tiene un trámite que se encuentra establecido en la propia Constitución en el artículo 64, que hemos descrito, y en la Ley que regula las atribuciones del Congreso, en el artículo 19. Allí se establece que el mensaje con la ley de presupuesto enviado por el ejecutivo a la Cámara de Diputados como Cámara de origen, será informado exclusivamente por una Comisión Especial. Una Comisión Mixta integrada por 13 Diputados y 13 Senadores; la comisión es presidida por un senador. Forman parte de esta Comisión los miembros de las respectivas comisiones de hacienda. En la sesión constitutiva se establecen las modalidades de trabajo y se constituyen cinco subcomisiones; una de ellas se abocará al estudio del presupuesto del sector defensa⁵⁹.

Para la realización de su trabajo las subcomisiones programan audiencias y preparan informes. El Ministro de Defensa, los subsecretarios de la cartera y altos oficiales de las fuerzas armadas concurren a informar a la comisión. Esta elabora posteriormente un informe que se presentará al plenario. Allí nuevamente pueden surgir indicaciones y glosas al texto presupuestario. Las audiencias en el Congreso son una segunda instancia formal en donde el debate puede tener efectos conducentes. Las fuerzas armadas preparan presentaciones para la comisiones de hacienda. Durante el período de trámite de la ley de presupuesto se ha generado un cierto debate público en torno al nivel del gasto militar nacional, ese debate en la prensa dice relación más con una forma de visualizar las relaciones civiles-militares que con las posibilidades reales de incidir en el proceso decisorio.

El mayor lugar de incidencia dadas las restricciones del Congreso es en el momento de formulación del marco presupuestario y la articulación que para tal efecto se produce en el Ministerio de Defensa en las subsecretarías y en la coordinación que realiza finalmente el ministro. El debate en el Congreso tiene una misión eminentemente informativa para el ente fiscalizador. Pero por muy eficiente que pudiese ser la labor de lobby de las fuerzas armadas no tendría resultados directos en el presupuesto, dado que el Congreso esta inhibido para incrementar partidas. Esta labor puede tener resultados positivos si se percibe como un lugar donde generar una mayor transparencia, un lugar para estructurar consensos sobre los costos de mantenimiento y operatividad de las capacidades disuasivas y como un lugar para cimentar un mejor conocimiento mutuo.

De igual forma, el Congreso no parece ser el lugar desde donde se pueda producir una reducción de los gastos en materias de defensa dadas las normas vigentes. Esto significa: a) el Congreso no tiene iniciativa en materias presupuestarias, b) No puede reducir los gastos de leyes permanentes (distintas a la ley de presupuesto), c) no puede aumentar los gastos, d) no puede modificar, crear o suprimir plantas (servicios o empleos remunerados), e) tiene plazos fijos para aprobar el mensaje del ejecutivo, si no lo hace en esos tiempos es como si lo hubiese aprobado.

La facultad de modificar, disminuir los gastos o cambiar los ítem de partidas sin modificar los montos globales no tiene opiniones unánimes entre los tratadistas consultados por el Congreso. El criterio que ha primado es la imposibilidad de efectuar esas modificaciones sobre la base de un argumento que surge de lo establecido en el Artículo 62 de la Constitución. Si el Congreso modificase el destino de los gastos del ejecutivo implicaría que éste tiene iniciativa en la materia. Sin embargo, la Constitución es taxativa: sólo el ejecutivo tiene iniciativa en materia de presupuesto.

⁵⁹ La subcomisión de defensa de la Comisión Mixta, en el año 1994, fue integrada por los senadores Arturo Frei, Jaime Gazmuri y Sergio Onofre Jarpa, y los diputados, Federico Ringeling y Vicente Sota.

Por el carácter de la tramitación, por las restricciones que posee el Parlamento, la tendencia a reafirmar el criterio histórico de asignación se refuerza. A ello se debe agregar un elemento de origen político, la oposición apoya el presupuesto presentado sin ningún tipo de cuestionamiento como forma de dar señales de apoyo a las fuerzas armadas y los parlamentarios de gobierno no pueden estar en contra, de manera fundamental y permanente, de las propuestas del gobierno. Todo tiende a reducir el debate y a reafirmar la inercia presupuestaria. Ello no contribuye a una mejor comprensión de los temas de la defensa ni a la generación de consensos suprapartidarios sobre la materia.

Por otro lado, la carencia de información independiente, de seguimiento de la ejecución impiden que el Congreso como tal tenga una opinión propia sobre la materia y que pueda explicitar criterios sobre la eficiencia del gasto. Sin información propia adecuada el Congreso no podrá desempeñar el principal espacio de acción: su rol fiscalizador. Sin una capacidad adecuada de procesamiento no puede haber un debate significativo sobre los fundamentos que determinan las asignaciones presupuestarias.

Al menos en las materias presupuestarias aquí tratadas, el Congreso se encuentra: a) con capacidades de fiscalización disminuidas; b) sin un contrapeso real frente a quién tiene la iniciativa política; c) sin poder efectivo para introducir cambios; d) con un rol litúrgico, ideológico en el contexto democrático, pero alejado de los centros de decisión reales. Este rol se traduce en "tomar conocimiento", aunque finalmente para efectos legales y de imagen política lo que se realiza va mas allá de aprobar los gastos y la inversión de la Nación anualmente.

CONCLUSIONES

El principal producto de la gestión gubernamental es la formulación y aplicación de políticas públicas. La buena asignación del gasto público tiene como prerrequisito el fortalecimiento del sistema evaluativo de inversiones públicas. Privilegiar el uso de presupuestos por programa y la vinculación del gasto a metas programáticas es lo que puede asegurar una mayor eficiencia⁵⁰. En el sector de la defensa los recursos para aplicar las políticas están establecidos en forma previa por la vía jurídica. Ellos, por lo tanto, quedaron atados a una percepción de un mundo que ya no existe. Esta asignación de recursos, fundamentada en el criterio histórico de asignación, se asocia a una cultura organizacional, a un estilo burocrático extremadamente compartimentalizado e innecesariamente centralizado⁶¹ y a visiones del pasado más que a productos y metas que se deben promover.

La asignación que quedó estructurada por ese criterio histórico de asignación, que puede no ser el más adecuado a los nuevos desafíos, es sin embargo el instrumento que genera un mayor consenso y se reafirma como tendencia. La adecuación al cambio que generan las propias políticas de modernización impulsadas por las fuerzas armadas⁶² llevará a un cambio de la cultura organizacional que permitirá generar un nuevo enfoque, sin necesidad de variar los instrumentos legales. Es decir, se trata de producir cambios en la eficiencia con las actuales normativas.

Para cambiar la tendencia -desde el criterio histórico fundado en percepciones de amenazas y asignación histórica recurrente del ejercicio presupuestario- no se percibe como una meta que busquen alcanzar los actores principales. El cambio sólo será posible si se combinan instrumentos que incidan en los dos aspectos centrales indicados: a) La constitución de regímenes internacionales de seguridad, tanto funcionales como geográficos que puedan focalizar las percepciones de amenaza. b) Un consenso doméstico de cambio en los criterios de la asignación, uso de evaluación de programas y proyectos, que permitan un mayor grado de eficiencia. La interoperatividad y la coordinación pueden permitir resolver la eventual

CED, Nº 15, diciembre de 1991, p. 15. 62 Augusto Pinochet, "Ejército de Chile: trayectoria y futuro". Clase Magistral. 21 de agosto de 1992.

 ⁶⁰ Eugenio Lahera, "Políticas Públicas: un enfoque integral". En Eugenio Lahera (Editor), Cómo mejorar la gestión pública. CIEPLAN, FLACSO, FORO 90. Santiago, 1993.
 61 Roberto Durán S., "Organización de los procesos decisionales en la política de defensa chilena para los años 90". En Cuadernos del

duplicidad de tareas y mejorar determinadas economías de escala. La idea de la interdependencia entre los actores, en un contexto en el cual tiene primacía el ejecutivo, muestra que pese a las grandes prerrogativas y a su peso estratégico en las decisiones, debe coordinar acciones con el fin de obtener la mayor eficacia en su acción63.

Alcanzar mayores niveles de eficiencia puede ser clave en un contexto internacional que promueve una creciente condicionalidad del gasto militar. El tema de la condicionalidad ha tomado significativa importancia en el período de postguerra fría. Los estudios que han mostrado una correlación entre el nivel de gasto y las condiciones financieras han servido de estímulo para la generación de políticas desde los organismos financieros internacionales. En forma paralela al impulso de "Programa de Paz" del Secretario General de Naciones Unidas han surgido iniciativas que buscan establecer techos al gasto militar en los paises en desarrollo. Se busca condicionar la "ayuda al desarrollo" con el nivel de gasto militar64. Estados y Organismos Internacionales establecen, como parte de sus doctrinas y cursos de acción internacional, una correlación entre su conducta y el cumplimiento de determinadas normas o pautas de conducta de otros Estados. Como parte de los temas sujetos a la condicionalidad tradicionalmente estuvieron las cuestiones vinculadas a la seguridad para las inversiones o los préstamos. Sin embargo, hoy día el campo de acción se ha incrementado, existe condicionalidad para acceder a determinados recursos naturales, a determinadas tecnologías o al desarrollo de determinadas políticas. Con el fin de la guerra fría apareció una nueva variable, se quiere condicionar por parte de los actores que rigen el sistema: el gasto militar, en especial el de los paises en vías de desarrollo. Esta variable o los temas vinculados a ella no estaban sujetos, en el período previo, a condicionalidades explícitas por parte de organismos internacionales de carácter multilateral.

La condicionalidad es una forma de restricción específica que puede expresarse en el ámbito de la cooperación y la ayuda económica o militar; o bien, puede estar referida a ciertas condiciones políticas internas o al desarrollo de determinadas pautas de conducta. La condicionalidad es una forma de actuación tradicional por parte de los Estados, en general el condicionamiento tiende a funcionar como un estímulo o una sanción para determinadas conductas. Sin embargo, el problema es que hoy la condicionalidad se aplica por parte de organismos internacionales de carácter multilateral, con lo cual se rompe el principio básico de constitución de estos organismos; el de la igualdad soberana expresada en ellos. Todo esto, permite afirmar que el tema de la condicionalidad debe ser visto desde una perspectiva más amplia, y que requiere de un análisis particular más profundo. Los criterios para establecer un determinado nivel de gasto aceptable pueden tener efectos graves si se aplican sin consideración de las variables y los balances históricos de cada región. El incentivo puede estar en crear las condiciones para que la región autorregule su gasto por medio de la generación de un régimen internacional específico. Sin ese acuerdo los resultados globales no estarán asegurados.

Los cambios en el PNB, incremento o decremento, no parecen tener incidencia clave en el nivel del presupuesto. En el caso chileno el criterio fundamental ha sido el criterio histórico de asignación. Este ha variado cuando la intensidad de la percepciones de amenaza pareció transformarse en un conflicto de envergadura. Las variaciones en el nivel de gasto de los vecinos no influyen directamente o de manera determinante en el gasto propio. Para que esto ocurra deben existir acuerdos específicos que permitan un proceso de reducción efectivo, que posibilite establecer un nuevo balance en un nivel inferior, para lo cual no basta con acuerdos bilaterales, se requiere un acuerdo al menos subregional. Este debe tener una serie de características entre las que se destacan balance, equivalencia, simultaneidad, plazos estable-

⁶³ Angel Flisfisch, "Asesoría política en el nivel de gobierno": en Arturo Aylwin, Angel Flisfisch, et al, Toma de decisiones en el Estado contemporáneo. Corporación Libertas. Santiago, 1990.

64 Nicole Ball, *Pressing for peace: coan aid induce reform:* Ovarseas Development Council, Policy Essay, Nº 6. Washington D.C., 1992

cidos y con un alto grado de verificación y capacidad de control. La ausencia de alguna de estas características lo dificultaría, la no existencia de más de una tendería a imposibilitarlo.

La función tradicional e histórica del Ministerio de Defensa, con independencia del tipo de régimen político, fue eminentemente administradora. Durante el gobierno militar este rol de "administración", en contraposición con un rol de iniciativa y proyección, se acentuó dadas las relaciones jerárquicas e inter ramas involucradas en el proceso decisorio de asignación presupuestaria. Ese rol durante el gobierno de Patricio Aylwin ha buscado ser transformado. Se constatan algunos avances en las labores de evaluación y coordinación inter ramas. Se ha promovido la generación de capacidades interoperativas y se ha buscado que el Estado Mayor de la Defensa cumpla un efectivo rol de asesoría. La visión de futuro recurrente, fuertemente consensual, es incrementar la coordinación, una mayor interrelación entre la élite política y la militar, la generación explícita de la política de defensa y el rol de mayor importancia que en ese esquema debe cumplir el Estado, Ministerio de la Defensa Nacional. El rol orientador y creador de políticas que debe cumplir el Ministerio de Defensa ha cobrado fuerza en las directrices de la Administración Frei. Cumplir con su objetivo de defensa programático de dotar al país de una política explícita requiere de un Ministerio con capacidades burocráticas y fuerza política.

La conformación de una política de defensa requiere el concurso del Congreso. Para que el parlamento pueda desempeñar un rol efectivo debe incrementar sus capacidades para generar información adecuada, sin ellas los aportes parlamentarios quedarán reducidos al interés individual. Generar y reforzar las unidades de seguimiento temáticos que aporten al Congreso es fundamental en esta perspectiva.

Visualizar el tema de los recursos en función de la relación civil militar es pensar en una asignación competitiva entre dos estamentos. Esto es una falsa imagen tal como se desprende del estudio del debate, lo que ocurre es que esta polarización se puede producir en torno a definiciones de la política de defensa y su espacio en las definiciones y prioridades nacionales. El debate no refleja un posicionamiento dicotómico que diferencie a civiles vs militares. La asignación si es realizada en democracia es crecientemente un resultado de la construcción de políticas estatales. Estas requieren de consensos para poder ser establecidas y superar las diferencias coyunturales. Aquí tienen un peso importante las visiones de país sobre cuestiones centrales como las percepciones de amenaza, el grado de urgencia de ellas, alianzas y apoyos político-diplomáticos internacionales, capacidades actuales de disuasión, y el grado de estabilidad y crecimiento de la economía e inserción internacional.

La conformación de una política de estado en materias de defensa es una de las metas del primer gobierno post transición. Es decir, establecer de forma explícita propósitos y objetivos a ser alcanzados, definir las instituciones y los entes burocráticos que los alcanzarán, establecer los procedimientos operativos y las normas estandarizadas. También, la política de defensa establecerá las bases para la operacionalización de sus objetivos y metas en un programa de acción temporal y destinar los recursos materiales para tales propósitos. Los cambios en los criterios de asignación y en los procesos de decisiones asociados serán producto de esa definición explícita de política. Sin ello continuará primando el criterio histórico de asignación.

CHILE Y EL GASTO MILITAR: UN CRITERIO HISTORICO Y JURIDICO DE ASIGNACION

Comentario a la Ponencia del Expositor Sr. Francisco Rojas Aravena.

MGL. RICARDO GAETE VILLASEÑOR Subjete del Estado Mayor General del Ejército.

I. INTRODUCCION

En primer lugar quiero agradecer la invitación que me hiciera llegar tan gentilmente el señor Francisco Rojas Aravena, coordinador adjunto del área de Relaciones Internacionales y Militares de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Chile, para comentar, en breve tiempo, su ponencia denominada "Chile y el gasto militar. Un criterio histórico y jurídico de asignación", haciendo presente que todas mis opiniones respecto a este tema las haré a título personal.

Deseo destacar, asimismo, la excelencia del trabajo realizado que, junto con reflejar una clara conciencia de la importancia de la seguridad y la defensa nacional, enfoca el tema en un marco de seriedad científica y técnica que es motivo de satisfacción para los círculos castrenses.

Reconociendo la existencia de distintas visiones o percepciones sobre la materia, cabe destacar, sin embargo, la importancia y relevancia que hoy se le reconoce al tema por su incidencia en la vida nacional.

Hoy, en cambio, todos estamos conscientes que en épocas pasadas la materia en comento fue poco considerada por los diferentes estamentos sociales de la Nación, existiendo el pensamiento generalizado que los asuntos militares y de la Defensa debían ser estudiados solamente por las Fuerzas Armadas, o bien, se emitían conceptos imprecisos y opiniones livianas sin profundizar en el tema Militar, llegando incluso a considerar al gasto en defensa como una simple carga para el Estado.

II. MATERIA

 Se concuerda con el concepto de admitir la necesidad de establecer una política de defensa, entendiendo por ésta una política de Estado que trasciende a los gobiernos y que está por sobre las contingencias de tipo político, que se inserta en la política nacional o gran política y que interpreta el sentir mayoritario y consensuado que brota de la historia, la cultura, los valores y tradiciones que todos compartimos.

Por lógica consecuencia ella no debe ser impuesta, tampoco inmóvil e inflexible, ni menos representar el pensamiento y sentir de una minoría o de un solo sector de la sociedad; se diferencia de las demás políticas del Estado-Nación por cuanto constituye un conjunto de decisiones básicas, cuyos efectos comprometen tanto a los intereses e imagen internos como a los externos del país.

En síntesis, la política de defensa es la parte integrante de la política general del Estado, que determina los objetivos permanentes de defensa nacional, asigna los recursos y define la manera fundamental de actuar, elementos necesarios para obtener el ejercicio del poder político soberano, de acuerdo a las capacidades, en la búsqueda permanente de los objetivos nacionales que permitan lograr el verdadero desarrollo, tal como queda demostrado en el trabajo del Sr. Rojas.

2. Por otra parte, si se acepta que la defensa constituye un bien público y que todos los ciudadanos tienen acceso a este bien, se podría hablar con toda propiedad, en vez

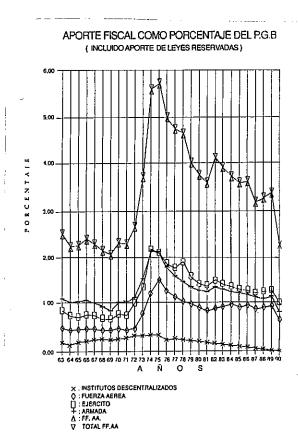
de gasto de inversión en defensa, al igual que el resto de las inversiones de otros ministerios como: Obras Públicas, Educación, Salud, etc.

Aún más, bajo este prisma se puede sostener asimismo que la defensa, como bien público universal, constituye una necesidad vital para la sociedad, generando las condiciones de seguridad que posibilitan la supervivencia pacífica y el desarrollo de las naciones, garantizando, por lo tanto, un proceso de búsqueda del bien común como fin último.

3. Respecto de los resultados de las decisiones adoptadas en materias de defensa, su efecto se hace sentir fundamentalmente en el largo plazo; es por ello que se ha buscado que los sistemas de asignación de recursos sean de carácter permanente definiéndolos desde un punto de vista tradicional, histórico y jurídico, como lo señala el conferenciante; ello ha permitido a las Fuerzas Armadas poder planificar racionalmente las inversiones para adquirir nuevos sistemas de armas o modernizar los existentes en otros casos.

En décadas pasadas, las Fuerzas Armadas no contaron con los recursos adecuados que permitieran una planificación de largo plazo y sólo cuando surgía una crisis que peligraba desembocar en conflicto, el Estado reaccionaba asignando mayores recursos, causando, en estos casos, distorsiones graves en la economía y en la percepción ciudadana en relación al gasto militar, provocando inconvenientes reacciones negativas en la opinión pública que se pudieron haber evitado si hubiese existido un sistema de asignación como el que se aplica actualmente.

Para explicar en mejor forma lo expuesto, se mostrarán cifras expresadas como porcentaje del P.G.B., utilizando datos estadísticos oficiales a través de un gráfico que describe la evolución de la asignación de recursos a las FF.AA. entre los años 1963 y 1990.



En este gráfico se observa cómo en la década del 60 van disminuyendo progresivamente los recursos otorgados al sector Defensa y describe, asimismo, cómo ante situaciones especiales que afectaron al país, estos recursos más que se duplican, pasando de un 2,1% en 1969 a un 6% en 1975, para luego comenzar nuevamente a declinar en forma constante hasta el presente.

Es primordial tener en cuenta que la estabilidad en lo relativo a la seguridad y la defensa no quede supeditada exclusivamente a consideraciones de política financiera, razón por la cual los programas de reducción de armamentos y de asignación de recursos en Defensa deben ser estudiados cuidadosamente para lograr una real eficiencia. Es por ello que se concuerda completamente con el expositor en la necesidad de prevenir y predecir con antelación los posibles escenarios, para evitar luego que la única respuesta sea la reacción ante una inminente posibilidad de conflicto. Tenemos ejemplos reales vividos en nuestro país que demuestran que ante una eventualidad de esta naturaleza recién empezaba la preocupación por el sector Defensa; nadie desea que esto se repita.

4. Por otra parte, si bien a escala mundial el fin de la Guerra Fría ha traído un cambio en la percepción de las amenazas potenciales, dicha situación no ha alterado la esencia de las amenazas regionales para Chile y demás países del cono sur, porque jamás estuvieron involucrados directamente en el proceso global.

La adquisición de sistemas de armas y el potencial bélico obtenido en las últimas décadas, al igual que la configuración de fuerzas, no se ha llevado a cabo pensando en la guerra fría y lo que ello involucraba, sino que han tenido por meta completar Unidades, conforme la planificación y objetivos institucionales para garantizar la seguridad interna y externa y afrontar catástrofes nacionales; hasta hoy ello ha posibilitado la disuasión estratégica asegurando más de 100 años de paz, de permanente desarrollo económico y social, beneficio imposible de cuantificar económicamente.

- 5. Las recientes tendencias hacia una mayor integración comercial y económica entre países y la globalización de los mercados, sin duda favorecen la aminorización de los conflictos y el logro de consensos a base de acuerdos y tratados; pero en cambio han surgido nuevas situaciones difíciles de prever como la proliferación de los nacionalismos, grandes presiones para aumentar el proteccionismo económico, sembrando de incertidumbre el futuro.
- 6. Tampoco se comparte el criterio que la formulación de políticas sobre la base de hipótesis de amenazas ha quedado obsoleta. Si bien se coincide que no es el único elemento a la hora de definir la estructura de fuerzas consideradas en la planificación y, por ende, la estimación de la necesidades de recursos financieros.
- 7. Si bien la concepción del despliegue rápido es una opción válida por las características y configuración geográfica del territorio, la estructura de una fuerza de estas características deberá considerarse con cautela.

Al respecto, la modernización del Ejército considera que la dimensión y fines de la Fuerza Militar deben sustentarse en los propios intereses y características de la situación que enfrenta el país, evitando trasplantar modelos o experiencias de otros países con distinta idiosincrasia, situación económica financiera y realidad geoestratégica.

8. Las instituciones armadas necesitan claridad en los objetivos de Defensa que se les fijan, para enfrentar con tranquilidad e independencia la toma de decisiones que les

permitan mantener la operacionalidad y eficiencia requeridas, adecuadas a las amenazas potenciales y a los escenarios en que se debe actuar para resguardar la integridad y soberanía de la Patria.

A partir de la realidad histórica, económica y político-estratégica, las FF.AA. han marcado su desarrollo en las últimas décadas, anticipándose a los tiempos que se viven, en plena concordancia con la estructura de la sociedad, conjugando la necesidad de compartir ideas, entregando su aporte a los diferentes campos de acción del país y buscando el beneficio mutuo en áreas de complementación social, económica y política de la Nación.

Hoy se evidencia con satisfacción que, conforme a las directrices del CJE., el Ejército se encuentra abocado al análisis de su modernización culminando el desarrollo previsto para el término del siglo y planificando su ingreso al siglo XXI. Con el fin de crear la necesaria continuidad y modernidad en su ciclo permanente de evolución profesional, ya que existe conciencia que la estabilidad en la Defensa, seguridad y desarrollo no debe quedar supeditada a consideraciones exclusivamente financieras, sino que, además, inciden la disuasión, el entrenamiento, la capacitación, el estado operacional, la doctrina y la estructura de la fuerza.

III. RESUMIENDO

 La política de Defensa debe definir, entre otros importantes aspectos, los recursos financieros para los gastos de operación y adquisición de material y equipo para las Fuerzas Armadas.

Se requiere un financiamiento estable y permanente en el tiempo para adquirir los sistemas de armas, ya sea por la vía presupuestaria, de leyes especiales, o una combinación de ambas, no sujetas a debate ideológico que permitan estabilizar la provisión de recursos, privilegiándose la consolidación y desarrollo de las instituciones armadas.

- Es difícil definir cuánto gastar en defensa, pues implica buscar simultáneamente un equilibrio entre la necesidad de financiar la defensa del Estado y sostener un adecuado crecimiento del país.
- La inversión en Defensa debe mantener una razonable relación con el nivel del producto y el gasto fiscal, lo que requiere de una cuidadosa y acabada planificación, como, asimismo, considerar el nivel de inversión en defensa que se realiza en la región.
- Los acuerdos bilaterales, subregionales o regionales para establecer balances y lograr una efectiva reducción de fuerzas, constituye una hipótesis idealista que a todos nos gustaría alcanzar; sin embargo, la realidad histórica indica que los sistemas de control y verificación de estos acuerdos han sido sobrepasados por decisiones políticas en beneficio de los intereses de cada Estado, prueba de lo, anterior es que existen en la actualidad 57 conflictos regionales en el mundo, que no han podido ser solucionados pese a los acuerdos preexistentes y a la intensa actividad mediadora de la ONU.
- Al tema de la Defensa debe integrarse un creciente número de disciplinas técnicas y científicas, representadas por militares, ingenieros, científicos, economistas, expertos en RR.II., académicos, políticos, etc., cuyo conocimiento propenda a la definición de

soluciones realistas, sin sesgo ideológico ni intereses partidistas que permitan diseñar políticas acordes con la realidad nacional.

El desafío del presente es entonces aunar el esfuerzo, el conocimiento, la voluntad y la experiencia de todos los sectores del país en la formulación de una política de Estado que contenga los sistemas de financiamiento adecuados, enmarcada en el orden institucional vigente, basada en el nivel de desarrollo del país, en términos de poder nacional y legitimada por el consenso de los diversos sectores, proyectando enforma estable y con un grado de permanencia adecuado a los grandes lineamientos y las decisiones político-estratégicas que la materialización de la Defensa Nacional impone para enfrentar con eficiencia y eficacia las amenazas y desafíos que el futuro pueda deparar al país.

Finalmente, agradezco una vez más la grata oportunidad brindada de permitirme participar en tan importante Seminario sobre el gasto militar, lo que evidentemente servirá para mantener un intercambio de opinión en materias de vital relevancia para las futuras decisiones en Defensa, cuyo impacto afecta a toda la Nación.

GASTO MILITAR: APROXIMACIONES ECONOMICAS

OSVALDO ROSALES V. Economista. Consultor CEPAL

I. INTRODUCCION

El examen económico del gasto en defensa puede abordarse en función de cuatro áreas relevantes:

- a. Velar porque el nivel de tal gasto sea compatible con los equilibrios macroeconómicos;
- Que sus relaciones con otros agregados económicos sean funcionales con los objetivos de la política económica y social;
- c. Que la gestión microeconómica del mismo cumpla con normas de modernización y eficiencia; y,
- d. Que la política de defensa vaya constituyendo un aporte creciente al desarrollo.

II. EQUILIBRIOS MACROECONOMICOS Y CRITERIOS DE POLITICA FISCAL DEL NUEVO GOBIERNO

Para abordar el primero de los temas mencionados, es útil conocer los planteamientos programáticos de las nuevas autoridades de gobierno.

El diagnóstico sugerido en ellos es que el déficit en cuenta corriente permanecerá cerca del límite máximo permisible, al menos durante 1994, dependiendo de la evolución económica internacional. Lo anterior obligará a mantener bajo estricto control el aumento del gasto agregado, público y privado. Desde el punto de vista fiscal, ello significa que el gasto público deberá crecer menos que el producto o como máximo igual, a condición, en este último caso, de reducir la evasión tributaria o de mejorar el aporte de las empresas públicas.

Se sugiere también acompañar el proyecto de presupuesto con una proyección fiscal de mediano plazo que ilustre las principales opciones y compromisos que enfrentan las finanzas públicas en tres o cuatro años. Del mismo modo, se estima conveniente establecer que el monto de gasto corriente aprobado en la Ley de Presupuesto tenga el carácter de límite superior y que sólo pueda sobrepasarse por una ley expresa.

Otro criterio de eficiencia mencionado en tales planteamientos busca incorporar un mecanismo de efectiva evaluación de los programas de gobierno, a nivel "ex ante" con los proyectos de inversión, "ex durante", con seguimiento durante la ejecución y "ex post", evaluando los resultados.

De acuerdo a tales consideraciones, surgen algunos corolarios de eficiencia fiscal para cada uno de sus componentes. Desde la óptica de defensa ello habla de la importancia de mantener una adecuada relación con la evolución del gasto agregado, de tender a incrementos reales en gasto corriente inferiores al del producto, de conseguir avances en eficiencia y productividad en las empresas relacionadas, de dotarse de flexibilidad para obtener metas con menores recursos con estímulos al ahorro de recursos y al fomento en productividad,

todas orientaciones en línea con los criterios de modernización que inspiran a las propias instituciones armadas.

Del mismo modo, surge la importancia de reforzar una orientación de mediano plazo en los programas militares, con presupuestos multianuales de gasto e inversión que pongan de relieve las opciones implícitas en ellos. Surge también un mensaje de fortalecimiento de grupos técnicos que evaluén tales programas desde una perspectiva económica, sugiriendo internamente los ajustes y correcciones necesarios.

III. GASTO EN DEFENSA Y SU RELACION CON OTROS AGREGADOS

En un rubro que requiere esfuerzos para mejorar la transparencia de la información de gastos, surgen algunas comprobaciones preliminares. De acuerdo a la información presentada en Human Development Report 1993 (UNDP, Oxford U. Press) es posible deducir que el gasto militar como % del PIB es mayor que el promedio regional y mayor que el promedio de los países en desarrollo y que los gastos en educación y en salud, como % del PIB, son menores que el promedio regional y de los países en desarrollo.

Considerando la tendencia de los organismos multilaterales a privilegiar el examen de la relación entre gastos en defensa y gasto social como % del PIB, ello plantea una especificidad nacional que debiera irse enfrentando en el tiempo.

Las cifras oficiales de la Dirección de Presupuestos señalan que en 1989 y en 1990 el gasto en Defensa superaba al gasto público en Salud. Al comparar la evolución ex-post de estos indicadores, y sin juicio alguno sobre la especificidad sectorial de cada sector, se aprecia un criterio implícito: aumentar gradualmente la participación relativa del gasto en salud y en educación como % del PIB y mantener el nivel real del gasto en Defensa.

GASTOS RESPECTIVOS DEL GOB. CENTRAL, COMO % DEL PIB

	1989	1990	1991	1992	
DEFENSA	2.46	2.39	2.33	2.21	
EDUCACION	2.84	2.73	2.89	3.05	
SALUD	2.22	2.14	2.38	2.56	

Fuente: Estadísticas de las Finanzas Públicas 1989-1992. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, junio 1993.

GASTOS RESPECTIVOS DEL GOBIERNO CENTRAL

(Millones de pesos de 1986)

	1989	1990	1991	1992	
DEFENSA	105.984	106.021	109.628	114.670	-
EDUCACION	122.355	121.104	135.976	158.255	
SALUD	94.782	94.931	111.980	132.830	

Fuente: Ponderaciones del cuadro anterior aplicadas a los valores oficiales de PIB a precios constantes. Estos valores aparecen en el Cuadro 2, "Cuentas Nacionales de Chile 1985-1992" (Síntesis Anticipada), Gerencia de División Estudios, Banco Central de Chile.

INDICES DE VARIACION REAL DE GASTOS RESPECTIVOS

(Millones de pesos de 1986)

	1990	1991	1992	PROM.1990-1992
DEFENSA	-	3.4	4.6	2.66
EDUCACION	-1.0	12.2	16.3	9.16
SALUD	0.1	17.9	18.6	12.20
PIB	3.0	6.1	10.3	6.46

Fuente: el cuadro anterior.

La información de los cuadros anteriores permite señalar, para el período 1989-1992, lo siguiente:

- a. El gasto real en defensa ha ido disminuyendo levemente su presencia relativa como % del PIB. Sin embargo, como este agregado ha crecido a tasas comparativamente altas (6.46% promedio), ello no ha sido obstáculo para que el gasto real en Defensa se haya incrementado a un promedio anual de 2.66% entre 1989 y 1992.
- b. Lo anterior indica que si el objetivo del gasto en Defensa hubiese sido mantener su nivel real, entonces se ha sobrecumplido: el gasto real ha ido creciendo.
- c. El gasto en Defensa ha crecido sistemáticamente menos que el producto, sin embargo, en 1990, año de ajuste económico, manifestó mayor inflexibilidad a la baja que el gasto en Salud.
- d. De las cifras se infiere un decidido esfuerzo por cerrar la brecha en salud y educación atendiendo urgentes carencias, agravadas por la modalidad del ajuste fiscal de mediados de los ochenta que sacrificó marcadamente al gasto en estos sectores sociales.

IV. MODERNIZACION Y EFICIENCIA EN EL SECTOR DEFENSA

Otra forma de abordar el tema consiste en examinar la eficiencia interna en la asignación y ejecución de los recursos en Defensa, de acuerdo a los objetivos enunciados por las autoridades respectivas. En tal sentido, un buen marco orientador puede ser la propuesta de modernización que las propias fuerzas armadas han definido.

Un criterio siempre útil es el de las comparaciones internacionales, sujeto al debido resguardo de las especificidades nacionales de cada contexto. Así, por ejemplo, es posible conocer la estructura del gasto entre sus componentes de personal, operación y mantención, adquisiciones y construcción y, finalmente, en I&D.

A modo ilustrativo, se acompaña la estructura de dicho gasto en algunas naciones desarrolladas. De su lectura, se aprecia una cierta homogeneidad en los rangos de fluctuación de tales gastos. Los valores extremos en cada rubro son 42% (EE.UU.A) y 57% (Italia) del gasto total de Defensa en personal; de 20% (Italia) y 33% (Reino Unido) en operaciones y mantención; de 14% (Australia) y 29% (Suecia) en adquisiciones y construcción y de 1% (Italia) y 11% (Reino Unido) en Investigación y Desarrollo (I&D).

GASTO EN DEFENSA (% DEL TOTAL)

	AUSTRALIA	EE.UU.A	R. UNIDO	ITALIA	SUECIA
Personal	54	42	36	57	42
Operac.mantend	c. 29	24	33	20	21
Adq. construcc.	14	25	20	21	29
I&D	3	8	11	1	8

Fuente: "Reducción de los presupuestos militares. Elaboración de índices de precios y paridades de poder adquisitivo para la comparación de gastos militares. "Desarme, Serie de Estudios № 15, Naciones Unidas, Nueva York, 1986.

Del cuadro se puede colegir que la estructura del gasto militar en Italia tiende a ser intensiva en personal y con baja prelación al gasto en I&D; que en Suecia, el gasto en operaciones y mantención es significativamente inferior al de adquisiciones y construcciones; que el del Reino Unido es comparativamente bajo en personal y comparativamente elevado en investigación y desarrollo.

Si luego del examen acucioso de las especificidades nacionales y sectoriales del gasto militar se detectan gastos excesivos en personal, ello tenderá a manifestarse en pérdidas de eficiencia y subempleo, con costos probablemente evitables para el erario nacional. En tal sentido, convendría discriminar entre personal imprescindible y el resto, explorando programas que mejoren la relación empleo y producto en el sector.

Un criterio poco explorado en operaciones y mantención es el de las externalizaciones, transfiriendo a privados algunas fases en la producción de bienes y servicios no inherentes a la función de Defensa. Como en otros ámbitos de la actividad económica, en general, ello tiende a reflejarse en especialización y ganancias de eficiencia global. Finalmente, en I&D, es importante persistir en buscar vínculos fortalecidos con los centros civiles de desarrollo tecnológico, universidades y empresas productivas privadas.

V. COMPETITIVIDAD, GLOBALIZACION Y SEGURIDAD

Una concepción moderna de seguridad nacional debe contar con un diagnóstico actualizado y un razonable análisis prospectivo de las principales tendencias de la economía y la política internacional.

Desde la óptica económica, surgen tres vectores que ordenan las principales preocupaciones de la economía mundial: desafío tecnológico y de competitividad, reordenamientos comerciales y preservación del medio ambiente.

El comercio mundial de fines del siglo XX enfrenta tres procesos fundamentales: Uno, de dimensión sectorial, caracterizado por la tercera revolución industrial, apoyada en las tecnologías de la información, y que conduce a un cambio drástico en la jerarquía económica de productos, ramas productivas y naciones productoras. Se agudiza la tendencia declinante de productos primarios, disminuye la importancia relativa de los combustibles; los servicios y las manufacturas son el principal factor de dinamismo comercial y, en las últimas, el mayor crecimiento corresponde a los productos electrónicos.

El segundo proceso es de *índole geográfica*, en tanto se configura un nuevo mapa económico mundial, con dinamismos claramente diferenciados, y estructurado en torno a

la gestación deliberada de espacios comerciales ampliados, acuerdos de complementación productiva y tecnológica y procesos de convergencia en las políticas económicas.

El tercero es de dimensión global. Creciente globalización de la economía mundial, interdependencia de las relaciones económicas, elevado dinamismo de la inversión extranjera directa y del comercio internacional de servicios, todo ello estimulado por procesos de desregulación e innovación financiera que trivializan las fronteras nacionales y expanden el ámbito de la economía global.

En estos tres procesos la clave es la intensidad del cambio tecnológico, el que viene redefiniendo la división internacional del trabajo. Surgen productos ganadores y otros perdedores, zonas dinámicas y otras rezagadas, países con potencial y otros más deprimidos.

La geografía tradicional empieza a encontrar sus límites. La geografía física se altera como resultado del salto tecnológico en comunicaciones; la geografía política sufre el embate de los cambios en Europa del Este, en tanto la geografía económica, debe ser redefinida, producto de la libre movilidad del capital y la desregulación financiera.

Las fronteras nacionales y el rol de los Estados-nación se modifican aceleradamente. Los procesos de globalización e interdependencia suponen una pérdida relativa de autonomía en la política económica; la unificación del mercado europeo se apoya en cesiones voluntarias de grados de soberanía nacional, en fin, se marcha hacia un mundo en que las fronteras nacionales pierden sentido económico y parece necesario redefinir las bases de la soberanía en la nueva economía global.

VI. POLITICA DE DEFENSA Y SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

Las FF.AA tienen un mandato de soberanía y seguridad que define su especificidad. Sin menoscabo de tal mandato prioritario, es posible aprovechar el potencial notable que ellas presentan en tareas cada vez más importantes del desarrollo.

Una de ellas se relaciona con la preservación ambiental, ámbito donde las FF.AA bien pueden colaborar, sea por su grado de organización y de presencia difundida en el territorio nacional, por la información que maneja y por su base tecnológica y de recursos humanos.

Una noción de "Defensa sustentable" estrecharía el vínculo con las tareas del desarrollo y permitiría el acceso de las FF.AA. a recursos en rubros no tradicionales. Explorar la posibilidad de incorporar estos elementos en la enseñanza y formación militar, junto con profundizar los económicos, mejoraría la interlocución civil-militar y permitiría mejorar la eficiencia global en los desafíos de competitividad y sustentabilidad.

Se insiste en que lo anterior no significa alterar las prioridades del trabajo militar, más bien incorporar elementos que, siendo secundarios, se insertan en las nuevas tendencias de la globalización económica.

Algunas tareas posibles se reseñan en el siguiente recuadro, las que pueden sintetizarse en vigilancia de actividades ecológicamente nocivas, prospección de recursos naturales, fortalecimiento de la capacidad de respuesta ante situaciones de emergencia ecológica o de desastres naturales, colaborar en la evaluación de impacto ambiental y en programas de protección del medio ambiente.

DEFENSA Y MEDIO AMBIENTE

Vigilancia de actividades ecológicamente nocivas y prospección de recursos naturales

Recopilación de datos y observaciones terrestres, aéreas y marítimas, en lo referente a vertimiento de desechos, derrame de hidrocarburos y preservación ante incendios forestales, Hay experiencias de radioisótopos que permiten estudiar ciclos hidrológicos, medir la erosión y detectar flujos de energía en las redes alimentarias acuáticas. Algo parecido puede pensarse en temas de océanos y hielos marinos, atmósfera y capa de ozono, sistemas hidrológicos y vegetativos, muestras geológicas y simulación de modelos climáticos.

2. Respuesta eficaz frente a emergencias ecológicas o desastres naturales

La ventaja comparativa de las FF.AA. aquí radica en su acceso oportuno a la información, su capacidad de rápida distribución y la velocidad en adoptar medidas eficaces de control, en cooperación con las autoridades civiles pertinentes. El circuito satélites militares de reconocimiento, terminales terrestres y centros de control y operaciones no tiene un adecuado símil civil.

3. Evaluación del impacto ambiental

Aquí existe la capacidad de procesar la información generada por sensores militares y ambientales, generando un circuito integrado entre teleobservación, análisis de bancos de datos, elaboración de modelos numéricos de simulación y sistemas especializados. La interacción entre inteligencia artificial, sistemas especializados y robótica se ha desarrollado fuertemente en las FF.AA. de países desarrollados. Su gradual aplicación en medio ambiente es una marcada tendencia internacional.

4. Protección del medio ambiente

Una primera posibilidad es la de mejorar la producción, almacenamiento y utilización de energía en instalaciones militares. Algunos ejemplos son los de sistemas avanzados de control electrónico para optimizar el rendimiento de motores diésel en camiones militares y generadores eléctricos, a fin de utilizarlos con metanol o gas natural.

Otra vía de acción se relaciona con el cumplimiento de normas ambientales, reduciendo el volumen de desechos, mejorando el tratamiento y eliminación de desechos, aplicando estrategias de rehabilitación de zonas dañadas por ejercicios militares. Hoy existen procesos térmicos, oxidantes y biotecnológicos para degradar explosivos, disolventes e hidrocarburos. Ellos también pueden usarse en procedimientos civiles. Hay casos nacionales donde las FF.AA. indemnizan por daños causados a tierras de labranza o a bosques utilizados temporalmente en sus maniobras. El ejército finlandés posee un "libro verde" para minimizar el daño ambiental en maniobras e instrucción de combate. Hay aquí también espacio para la cooperación internacional.

Fuente: "Posible utilización para la protección del medio ambiente de recursos asignados a actividades militares", *Desarme* № 25, Naciones Unidas, Nueva York, 1993.

VII. GLOBALIZACION Y DEFENSA: ALGUNOS COROLARIOS

- a. La soberanía económica de las naciones estará cada vez más ligada a la fuerza tecnológica autónoma y a la posibilidad de incorporar tal tecnología en la estructura productiva.
- b. En la actual economía global, los criterios de seguridad nacional estarán cada vez más ligados a la estabilidad política fundada en grandes consensos nacionales sobre el desarrollo, a una economía dinámica con bajo riesgo-país, presencia creciente de inversión extranjera y diversificación de rubros y mercados de exportación. En la medida que a ello se adicione un mayor esfuerzo nacional en tecnología, es bastante razonable pronosticar la declinación de las percepciones de amenaza.
- c. Una concepción moderna de soberanía incorpora la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, reduciendo su tasa de uso a niveles compatibles con la sustentabilidad de largo plazo del crecimiento.
- d. La renovación de las tareas de Defensa reclama preocuparse gradualmente por actividades de fortalecimiento tecnológico con impacto productivo, preservación ambiental y eficiencia energética.
- e. La marcada tendencia a la globalización económica abre espacio para que las tensiones fronterizas se vayan transformando en oportunidades comerciales y de inversión conjunta, a base de acuerdos comerciales o de complementación económica.
- f. También se abre un espacio para la cooperación regional, reduciendo las percepciones de amenazas. Telecomunicaciones, energía, meteorología, prospección y protección de recursos forestales, marinos, antárticos, problemas ambientales globales, son ventanas abiertas para las iniciativas regionales y subregionales de especialización técnica, concertación tecnológica y cooperación financiera y técnica.

EL CONTEXTO HEMISFERICO Y LAS ACTUALES PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD REGIONAL DE POST-GUERRA FRIA

AUGUSTO VARAS FLACSO, Chile

Introducción

La inversión fiscal o gasto en defensa es una decisión determinada por múltiples factores nacionales e internacionales. En este trabajo exploraré los elementos que caracterizan el nuevo contexto de seguridad hemisférica y que constituyen el marco para la toma de decisiones en materia de gasto militar en los países latinoamericanos.

Antes de entrar en materia, dos precisiones son necesarias. En primer lugar, aun cuando pondré el énfasis en las comunalidades existentes, existen obvias diferencias que no se consignarán pero que metodológicamente deben tenerse presente. Con todo, la situación actual en materia de seguridad hemisférica es fluida. Esto es, muestra señales de diverso tipo. El efecto simultáneo y combinado del fin de la guerra fría, de las transformaciones nacionales e internacionales introducidas por la globalización económica-comercial, industrial y financiera- y la extensión planetaria de las economías de mercado y de sistemas políticos democráticos, así como la profundización de los procesos de democratización política en la región, han generado un nuevo contexto para la seguridad regional y la defensa nacional en los paises de América Latina.

Un segundo conjunto de factores dice relación con algunos cambios actualmente en proceso, los cuales están creando nuevas situaciones de hecho. Estos son las modificaciones en el sistema de equilibrios multilaterales originarios que han operado a la base de determinadas situaciones de balance subregionales. Para que esta situación fluida se estabilice en una u otra dirección, existe la posibilidad de incidir en el futuro de la seguridad en la región. Este accionar puede organizarse coordinando la gran variedad de políticas gubernamentales existente en este campo.

Por estas razones es necesario actualizar los principales elementos aptos para coordinar las opciones gubernamentales, homogenizando los casos individuales y estabilizando un orden de seguridad en el hemisferio. Sólo así se podrá, posteriormente, adoptar decisiones sobre los montos y formas de las asignaciones fiscales al sector defensa que tomen en consideración las nuevas realidades regionales y hemisféricas.

El conjunto de situaciones y procesos que a continuación se resumen son los principales temas que caracterizan la actual agenda emergente de seguridad hemisférica. En torno a ellos podrían desarrollarse políticas aptas para crear un sistema de seguridad cooperativa en el hemisferio. Esto es, un sistema de interacciones interestatales que, coordinando políticas gubernamentales, prevenga y contenga las amenazas a los intereses nacionales y evite que las percepciones que de éstas tienen los diversos Estados se transformen en tensiones, crisis o abiertas confrontaciones.

1. Prevención de crisis y mantención del statu quo

Mientras no se establezca una nueva relación entre nuevos intereses, dispositivos disuasivos y percepciones, un primer gran tema es la mantención del statu quo regional.

Para mantener el statu quo hemisférico e intra-regional y posibilitar un nuevo sistema de seguridad hemisférica es preciso establecer mecanismos de prevención, manejo y solución pacífica de crisis y controversias.

Dado que los actuales cambios económicos y políticos intra-regionales están erosionando el statu quo observado desde la segunda guerra mundial, y considerando que los actuales ámbitos multilaterales hemisféricos muestran ciertas limitaciones, es preciso reflexionar sobre las mejores formas de mejorar las instituciones existentes y, al mismo tiempo, crear nuevos mecanismos para la prevención, manejo y solución de crisis.

2. Modernización y balances regionales

En segundo término, la modernización suficiente de los dispositivos defensivos en la región es un tema siempre presente. La mantención de los equilibrios regionales no pasa por limitar desde los EE.UU., u otros paises proveedores, la transferencia de tecnología militar hacia la región latinoamericana. Ello, de tratar de implementarse, no podría funcionar dada la creciente oferta mundial en estas materias y la imposibilidad de los EE.UU. o de las Naciones Unidas para evitar estas transferencias. Por otra parte, la incorporación de los países latinoamericanos a los principales regímenes de control y limitación de armamentos permitiría tener un marco institucional global para establecer una transferencia de tecnología militar sin los riesgos de un proceso carente de control alguno. De esta forma los regímenes de control y limitación de armamentos podrían transformarse en posibilitadores de una modernización castrense regulada. En este marco, la necesaria transparencia de las transferencias, así como la equidad en las mismas, quedaría más asegurada.

3. Medidas de confianza mutua

No obstante los anteriores desarrollos, algunas hipótesis de conflicto intra-latinoamericano no han variado sustancialmente producto del fin de la guerra fría. En la medida que los términos aparentemente comunes de la unidad estratégica continental se han perdido, producto del fin de la bipolaridad militar global, han adquirido nueva vigencia los intereses geo-estratégicos. En este contexto, adquieren funcionalidad las medidas de confianza mutua (MCM), aptas para prevenir la ocurrencia de conflictos no deseados y reducir la intensidad de las crisis potenciales.

Las MCM pueden referirse a dos grandes temas. Primero, a aquellas acciones que eliminen o disminuyan las percepciones de peligro en cada situación geo-estratégica especifica y, segundo, a cualquier otra que, no refiriéndose a situaciones concretas, aumenten la confianza de los actores. Los siguientes temas entran en el campo de las MCM: intercambio de información y actitud militar; transparencia de información sobre gasto militar y otras materias sensibles como transferencias de armas, etc.; notificaciones previas; intercambios y visitas, desarrollo de seminarios conjuntos, etc.; consultas; disminución de tensiones en áreas geográficas específicas; y procedimientos de prevención y control de crisis.

Este campo de las relaciones estatales está bien desarrollado en la región. El intercambio de información entre países vecinos ha aumentado notoriamente. Las actitudes militares recíprocas se han moderado gracias a un aumento de las notificaciones previas, intercambios y visitas. Existe una mayor transparencia de información sobre gasto militar y los países de la región han comenzado a informar a Naciones Unidas de sus asignaciones al sector defensa, así como de sus adquisiciones. Se tiene una clara noción de tipo y cantidad de las transferencias de armas. Se ha ampliado la participación sudamericana en los seminarios conjuntos y aumentan las consultas mutuas. Ello ha redundado en una disminución de tensiones en áreas geográficas específicas. No obstante, en materia de procedimientos, entrenamiento, instituciones, metodologías y técnicas de prevención, verificación y control de crisis queda mucho camino por recorrer.

5. Control y limitación de armamentos

Otro tema de importancia en la agenda regional es el control y limitación de armamento convencional. Considerando que el componente bélico es una parte integrante fundamental de la defensa nacional, junto a otros instrumentos estatales, la limitación regional de armamentos es una necesidad para los países latinoamericanos. Primero, porque no existe una economía que resista una expansión ilimitada del gasto militar. Basta ver sus efectos en la ex-URSS y los EE.UU. Segundo, porque la modernización tecnológica es una necesidad funcional de la defensa. Y, tercero, porque los equilibrios militares regionales son dinámicos, teniendo cada país un techo natural de desarrollo de su capacidad militar, al mismo tiempo que éste depende del de los otros. Dado que las industrias militares regionales tienen un desarrollo relativo menor que la de otros actores internacionales, ella no necesariamente afecta los equilibrios relativos regionales.

La mantención del statu quo y de los balances regionales, junto a una modernización suficiente de los dispositivos disuasivos, requiere avanzar en materia de control y limitación de armamentos convencionales. Las medidas de confianza mutua y los acuerdos de desarme de armas de destrucción masiva no son condiciones suficientes para el logro de una paz estable en el hemisferio.

En los estudios de Naciones Unidas e investigaciones académicas no existe una clara conceptualización de las diferencias entre control y limitación de armamentos. La noción de control de armamento fue usada durante la guerra fría como un eufemismo para indicar políticas de desarme. Por estas razones es necesario especificar a qué se refiere cada uno de estos conceptos.

a. Control de armas

El sentido del concepto "control" se estructura en torno a las nociones de "verificación; comprobación; inspección; fiscalización; intervención". Teóricamente, a diferencia de las MCM, en materias de control de armamento existe un mínimo de cesión de soberanía en aras del entendimiento. Por tales razones entenderemos por control de armamentos aquellas regulaciones o normas previamente pactadas, auto o supra-impuestas, a ser observadas en el proceso de adquisición y/o venta de material bélico.

Estas normas o regulaciones dicen relación, por ejemplo, con la autolimitación a no vender armas a partes en conflictos; aceptación de normas de no re-vender material bélico sin autorización del vendedor original; acuerdos en normas para la adquisición de sistemas de armas, incluyendo la verificación. Estas normas no implican reducciones o bien la eliminación de determinado tipos de armamentos. Mas bien dicen relación con medidas sobre el *cuánto* tener y el *qué* tener.

En este contexto, por ejemplo, un sistema regional de control de misiles o la incorporación al MTCR favorecería la mantención de equilibrios estratégicos, evitando que los países de mayor desarrollo misilístico sigan avanzando en sus programas.

b. Limitación de armamentos

Por su parte, el concepto de limitar implica "acortar; ceñir; fijar la mayor extensión que pueden tener la jurisdicción, la autoridad o los derechos y facultades de uno". Aquí existe una mayor cesión de la soberanía que la observada en materia de control de armamentos. Por ello, el concepto de limitación de armas se refiere al establecimiento de topes máximos del número de sistemas de armas y/o de congelamiento de adquisiciones y/o producción de determinado tipo de armamentos. Estos topes o congelamientos dicen relación con medidas acordadas o impuestas respecto del qué no tener.

En estos dos campos, las iniciativas latinoamericanas y hemisféricas han sido pocas y ninguna de ellas ha prosperado. El esfuerzo realizado en relación a este tema fue el efectuado con posterioridad a la "Declaración de Ayacucho". Sin embargo, este esfuerzo no prosperó.

6. Desarme

En materia de armamento no convencional, diversos esfuerzos multilaterales para erradicar las armas de destrucción masiva, químicas, biológicas, nucleares, y misiles balísticos han sido implementados. Así, se ha registrado un considerable aumento del apoyo de la comunidad internacional a los principales tratados mundiales de desarme y control de armas. Según el Instituto de Investigación de la Paz de Estocolmo (SIPRI), en los últimos cinco años el "Tratado de No Proliferación" ha pasado de 136 a 146 miembros y la "Convención de Armas Biológicas" de 107 a 118, la "Convención de Armas Inhumanas" de 25 a 31 países suscriptores.

En América Latina se observa un tendencia similar. El "Compromiso de Mendoza" establece la prohibición completa de producir, desarrollar, almacenar o transferir armas químicas o biológicas; la "Declaración de Cartagena" renuncia a la posesión, producción, desarrollo, uso o transferencia de todas las armas de destrucción masiva; y las enmiendas al "Tratado de Tlatelolco", y su ratificación por los estados que no lo habían hecho (salvo Cuba), han constituido pasos más que importantes para el afianzamiento de la cooperación pacífica en la región. Como resultado de una serie de negociaciones sobre problemas limítrofes pendientes, se han suscrito acuerdos que han dado solución a controversias fronterizas, algunas de las cuales se arrastraban desde décadas.

7. Regimenes de seguridad

Otro elemento integrante de la actual agenda de seguridad hemisférica es el desarrollo de regímenes específicos de seguridad subregional circunscritos a grupos de países, o en torno a dimensiones o amenazas específicas. Ellos podrían permitir una combinación de fórmulas que, integrando esfuerzos exitosos existentes, por ejemplo, incrementaran la acción conjunta en operaciones interamericanas en otras regiones del mundo en el marco de las operaciones de Naciones Unidas; se desarrollara la propuesta de una fuerza naval de las Américas para el control de aguas jurisdiccionales, conciliándola con la iniciativa de tener fuerzas navales conjuntas en el mar presencial; o bien limitara el rol de las FF.AA. a sus tareas profesionales, excluyéndolas de un papel central en la lucha contra el narcotráfico.

Estos regímenes subregionales deberían estar apoyados por un sistema interamericano de resolución pacífica de conflictos, lo que supone fortalecer el sistema jurídico interamericano y la OEA; el aumento de las medidas de confianza mutua entre países limítrofes, y el desarrollo de los actualmente existentes procesos de cooperación militar subregional.

Todo lo anterior podría dar lugar a que los países latinoamericanos, junto a los Estados Unidos y Canadá, construyeran un orden estratégico hemisférico que se corresponda con las nuevas tendencias económicas y políticas de la región en el siglo XXI.

8. Respuestas bilaterales

El gasto en el sector defensa no sólo depende de las relaciones estratégico-militares en el área hemisférica. Fundamentalmente, éste está condicionado por políticas nacionales y vecinales. En la actualidad se observa un proceso de modernización de las relaciones estratégico-políticas vecinales, las que se preparan para establecer una nueva relación.

Esto supone un marco de referencia que permita articular aquellas dimensiones cooperativas junto a incompatibilidades y diferencias, tanto en lo que se refiere a lo económico como

a lo político-militar. Esto significaría trabajar por lograr una unidad que contemple y respete la diversidad de posicionamientos económicos y de política exterior.

Para ello sería necesario fortalecer en el campo de la política internacional todas las actuales convergencias ampliando los ámbitos cooperativos en materia de seguridad, al tiempo que se desarrollen mecanismos aptos para prevenir, manejar y eliminar las divergencias que surjan, así como el reducir sus impactos.

Al respecto, se podrían visualizar diversos niveles de acciones. Por una parte, existen aquellas medidas de confianza mutua, que llamaremos medidas de baja intensidad. Ello implica fortalecer aquellas áreas de cooperación militar en el campo de catástrofes, salvataje, medio ambiente y otros. Sin embargo, el establecimiento de una nueva relación estratégico-política entre nuestros países requiere de medidas pesadas, duras, o de *alta intensidad*. Avanzar en el desarrollo de esta área de medidas es fundamental para poder enfrentar cooperativamente y con éxito los desafíos globales y hemisféricos que individualmente ningún país latinoamericano podría vencer.

A modo de ejemplo, se podrían identificar tres áreas de alta densidad en las relaciones bilaterales que podrían preparar esta nueva relación a la que hemos hecho referencia.

La primera implicaría el que divergencias en materia de política internacional que son percibidas como poco cooperativas respecto a intereses nacionales específicos, sean radicalmente alteradas.

La segunda área es aquella referida a la composición de los respectivos dispositivos disuasivos. En estas materias se podría avanzar haciendo transparentes las mutuas aprehensiones en materia de cantidad y tipo de sistema de armas y fuerzas. En estas materias la difícil distinción entre lo ofensivo y lo defensivo debería volver a tratarse en este nuevo marco con proyección de futuro. Esta transparencia podría llevar a la reducción y limitación de ciertos sistemas de armas.

Una tercera área se refiere al redespliegue de fuerzas, el cual de ser exitoso podría permitir un futuro accionar para ejercicios conjuntos en ciertas regiones. De la misma forma, en ese nuevo redespliegue de fuerzas, ejercicios individuales anunciados con debida anticipación bajarían costos de mantención y localización de fuerzas.

El supuesto básico de este enfoque es el avanzar a partir de la suma de iniciativas con un enfoque constructivista, más que partir de un gran diseño que implique el lograr difíciles acuerdos preliminares en valores y principios comunes. De esta forma, el sistema de seguridad hemisférico se podría desarrollar a partir de lo existente, poniéndolo en un nivel superior de coordinación y coherencia. La creación de instrumentos para prevenir, manejar, y reducir el impacto de crisis permitiría ampliar estas áreas de cooperación. La implementación de medidas de alta densidad podría permitir la creación de una nueva realidad estratégico-política.

9. Institucionalidad de la seguridad hemisférica cooperativa

Los sistemas de interacción militar a nivel hemisférico actualmente existentes deberían reorganizarse en torno a una propuesta relativamente orgánica en el marco de una reflexión sobre el futuro de la seguridad cooperativa interamericana.

Para avanzar positivamente en la creación de este nuevo sistema, es preciso definir la seguridad hemisférica como multidimensional. Ello implica la creación de un sistema en el cual coexisten *coordinadamente*: nuevos regímenes de seguridad; los actuales regímenes globales;

arreglos hemisféricos, regionales y subregionales; acuerdos por áreas de intereses en el campo terrestre, naval y aéreo espacial.

Esta revisión implica redefinir la vinculación entre la Junta Interamericana de Defensa y la OEA, dándole a la JID un carácter de estado mayor asesor sin funciones operativas ni fuerzas bajo su mando. En la actualidad se debate la posibilidad de trasladar la JID al Comité Consultivo de Defensa de la OEA o bien reciclarla al interior de una Comisión Permanente de Seguridad del organismo hemisférico.

En cualquier caso, es preciso vincular coherente y orgánicamente la JID, el Colegio Interamericano de Defensa y las conferencias e iniciativas interamericanas de las fuerzas armadas al interior de un nuevo sistema de seguridad hemisférico. Esta forma de vinculación debería permitir una coordinación flexible, basada en el principio de cooperación hemisférica en materia de seguridad que la debe inspirar.

En síntesis, las actuales medidas de confianza mutua en curso con países vecinos, junto a eventuales acuerdos de control de armamento y los actuales acuerdos de desarme en materias nuclear, químicas y biológicas, constituyen un marco capaz de proveer estabilidad a la región, sin perjudicar y fortaleciendo las capacidades disuasivas de los países de la región. La existencia de acuerdos regionales sobre desarme de armas de destrucción masiva -Tlatelolco, NPT, armas químicas y biológicas-, además de la pluralidad de programas existentes en materia de medidas de confianza mutua, así como la diversificada red de interacciones militares hemisféricas -conferencias interamericanas de ejércitos, marinas y fuerzas aéreas-, proporciona una base institucional y de iniciativas lo suficientemente amplia susceptible de ser coordinada en un marco más coherente. La coordinación creciente de políticas a nivel global, hemisférico y regional, posibilitaría aumentar los niveles de cooperación bilateral. Como un elemento integrante de este sistema se podría convocar a una eventual conferencia de seguridad y cooperación hemisférica.

10. Involucramiento constructivo de los EE.UU.

Un consideración central para diagnosticar el actual estado del sistema de seguridad hemisférica es el reconocimiento de la importancia de un involucramiento constructivo de los Estados Unidos en la región. Al respecto se puede observar la existencia de varios elementos actualmente dispersos y posibles de ser utilizados en esta tarea. Por ello, un trabajo de primera importancia al respecto es el identificar el conjunto de iniciativas potencialmente posibles de ser organizadas bajo una nueva perspectiva a partir de un catastro del conjunto de acciones bilaterales y multilaterales actualmente existentes.

En segundo lugar, es necesario focalizar la agenda del desarrollo de un sistema de seguridad hemisférico evitando la ambigüedad de objetivos. Esto significa que cualquier conjunto de políticas que tenga a las fuerzas armadas estadounidenses como actores principales debe concentrarse en pocas y significativas prioridades, puesto que los recursos y disponibilidades institucionales impiden cubrir una gama muy amplia de temas y acciones. En este sentido, tal focalización podría implicar una reducción (downsizing) de las fuerzas estadounidenses disponibles para acciones cooperativas en el área latinoamericana.

En tercer lugar, es necesario superar la antigua categorización de los países latinoamericanos en las tradicionales áreas de Caribe, Centro y Sudamérica. Aun cuando para algunos efectos es posible tener enfoques subregionales -por ejemplo, programas navales -, en general es preciso diseñar el sistema de seguridad hemisférica del futuro como uno capaz de integrar una diversidad de arreglos institucionales, regionales y funcionales en los cuales prima el tipo de país y sus características y necesidades de profesionalización militar, más que la región a la cual éste pertenece.

El involucramiento positivo de los EE.UU. en la creación de un sistema de seguridad hemisférico cooperativo podría realizarse a través de tres conjuntos de políticas: el apoyo a la profesionalización de las fuerzas armadas latinoamericanas; el apoyo al statu quo regional, y la creación de un sistema de seguridad hemisférico efectivamente multilateral.

a. Apoyo al desarrollo profesional.

Este apoyo al desarrollo profesional de las fuerzas armadas latinoamericanas supone la existencia de intereses de seguridad compartidos.

Asumiendo que existe un interés compartido de proteger la paz en el hemisferio, es posible para los EE.UU. como superpotencia el cooperar para que las fuerzas armadas de la región sean contrapartes eficientes en esta tarea colectiva.

En la medida que indudablemente existen diferencias de desarrollo profesional entre las fuerzas armadas de los países latinoamericanos, la especificación de estos programas deberían estar dadas por los propios interesados de la región. Contodo, y suponiendo que estas vinculaciones han sido expurgadas de propósitos políticos o ideológicos, es posible identificar algunas áreas en las cuales estas relaciones tienen un amplio espacio de desarrollo. Una primera área de cooperación es la modernización tecnológica de las fuerzas armadas latinoamericanas. Esta modernización se puede dar a través de múltiples canales y formas tales como donaciones de equipo, ventas, asociación en programas conjuntos sea con los ejércitos, marinas o fuerzas aéreas, joint ventures o acuerdos de coproducción.

Un sistema de seguridad cooperativo no puede basarse en la institucionalización del subdesarrollo tecnológico de una de las partes. Por el contrario, la modernización castrense es condición necesaria para que el sistema de seguridad hemisférico sea efectivamente multilateral y cooperativo y las partes puedan accionar conjuntamente. De lo contrario las grandes asimetrías existentes llevaría a las fuerzas armadas latinoamericanas a encontrar respuestas a sus necesidades de modernización en otras áreas del globo. Para que esta modernización permanente no signifique un aumento del costo social doméstico del esfuerzo de defensa y genere una situación de creciente inseguridad regional, es preciso acompañarla de las medidas que hemos consignado en el campo del equilibrio regional y control de armamentos.

Dada la naturaleza de este tema, ello implica proyectar este tipo de relaciones a largo plazo sin condicionarlas por demandas coyunturales.

Una segunda área en la cual se puede materializar esta cooperación es en la modernización de doctrinas y ejercicios conjuntos de aire, mar y tierra. Esto podría realizarse mejorando y multilateralizando gradualmente los programas existentes, o bien definiendo nuevas actividades que podrían derivar desde las bilaterales hacia iniciativas cada vez más multilaterales.

Con todo, la identificación de las áreas de cooperación debe ser un proceso inductivo a través del cual las fuerzas armadas latinoamericanas formulen sus demandas y los EE.UU. respondan estructurando sus programas de acuerdo a las comunalidades que de este ejercicio surjan.

b. Apoyo al statu quo estratégico hemisférico.

En un continente en un proceso de cambio tan acelerado es de primera importancia la protección y cuidado de los balances militares regionales y subregionales. Esto es especialmente necesario toda vez que se supone que el proceso de modernización tecnológica continuará en el marco de un sistema de seguridad cooperativo.

La contribución de los EE.UU. para la mantención de equilibrios regionales puede ser materializada a través de una variedad de iniciativas existentes y de otras por desarrollar.

La primera es el apoyo a una política de transparencia del proceso de importaciones y exportaciones militares. El balance del primer año de existencia del "Registro de las Naciones Unidas de Armas Convencionales" muestra que del conjunto de países latinoamericanos sólo 12 de ellos han cumplido con este acuerdo informando acerca de sus transacciones internacionales de armas convencionales. De éstos, sólo tres -Brasil, Chile y Colombia- han cumplido con la entrega de la totalidad de la información requerida. Los EE.UU., especialmente a través de su Agencia de Control de Armas y Desarme (ACDA), podrían cooperar distribuyendo la información complementaria generando una mayor transparencia en estas materias.

La segunda tarea de apoyo se podría ubicar a nivel de las medidas de confianza mutua actualmente en desarrollo en la región. Tal como se recomendara en la "Reunión de Expertos Sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Mecanismos de Seguridad en la Región", de la Organización de Estados Americanos, realizada en Buenos Aires del 15 al 18 de marzo de 1994, los Estados miembros deberían poner en "práctica, en el nivel pertinente y por lo medios que ellos estimen adecuados, de diversas medidas de fomento de la confianza".

La aplicación de nuevas tecnologías en materias de comunicación, verificación y control, y otras, podría ayudar grandemente al desarrollo de tales medidas. En este campo las fuerzas armadas de los EE.UU. podrían cooperar de manera significativa.

Una tercera área se refiere a los mecanismos de control y limitación de armamento convencional y de desarme de armamento de destrucción masiva. Los actuales regímenes existentes no deberían ser vistos como instrumentos tendientes a la eliminación de las instituciones armadas en la región. Por el contrario, ellos pueden ser un apoyo indispensable para la modernización en determinadas áreas. El régimen de control de tecnología de misiles, MTCR, por ejemplo, es un instrumento disponible que permite regular la transferencia de esta tecnología sin arriesgar desarrollar desestabilizadores para la seguridad regional. En estas materias la información y cooperación de los EE.UU. podría ser de importancia.

Una cuarta área de cooperación se refiere al desarrollo de organismos de prevención y control de crisis y conflictos. Para apoyar esta política, es necesario que se desarrollen iniciativas y/o instituciones hemisféricas o subregionales capaces de prevenir y controlar las crisis que se puedan presentar en el futuro. Este objetivo podría ser materializado a través de iniciativas tipo conferencias más o menos envolventes de cooperación y seguridad, coexistiendo junto a centros y entes especializados trabajando en fórmulas aplicables a la anticipación y control de conflictos. La experiencia de los EE.UU. en estas materias, en especial en Europa y otras regiones del mundo, le permitirían poner a disposición de los gobiernos y fuerzas armadas de la región de múltiples antecedentes de gran valor para avanzar en esta perspectiva.

Todas las iniciativas anteriores pueden ser incorporadas en la agenda de la acción militar estadounidense en la región, permitiendo la acción interagencia entre el departamento de defensa y otras agencias como el ACDA.

c. Multilateralización creciente

Un tercer conjunto de políticas conducentes a un involucramiento constructivo de los Estados Unidos en la región se refiere a la creación de un sistema efectivamente multilateral. La creación de este sistema implicaría desarrollar conceptos y políticas para una seguridad cooperativa. Ello exigiría a los EE.UU. el superar su autismo estratégico, creando coaliciones, ampliando la participación de los países latinoamericanos en la toma de decisiones sobre temas

de seguridad hemisféricos, así como una drástica autolimitación de acciones unilaterales en la región. Ello significaría, en concreto, una renuncia explícita de los EE.UU. de usar la fuerza unilateralmente en el hemisferio y al margen de los mecanismos multilaterales existentes. Esta multilateralización implicaría una mejor coordinación y mejoramiento de organismos e iniciativas institucionales existentes, tales como la Junta Interamericana de Defensa; el Colegio Interamericano de Defensa; las Conferencias Interamericanas de Ejércitos, Armadas y Fuerzas Aéreas; las operaciones interservicios como UNITAS y de las fuerzas aéreas; creando un todo integrado a través de políticas comunes. El Colegio Interamericano de Defensa debería abrirse a la formación de civiles y militares en las nuevas políticas de cooperación en materia de seguridad hemisférica.

Igualmente, sería aconsejable la plena inserción de los EE.UU. en los organismos multilaterales, especialmente en las acciones de establecimiento y mantención de la paz y en la Corte Internacional de Justicia. En el primer caso, si bien el presidente Bush y Clinton aseguraron un apoyo en materias de equipamiento, entrenamiento, apoyo logístico, planificación y manejo de crisis e inteligencia, no han aceptado poner bajo control internacional sus fuerzas de paz, debilitando así el Comité de Estado Mayor de las NN.UU.

Esta multilateralización también implicaría la efectiva integración de nuevos actores en el sistema hemisférico, tal como Canadá. De la misma forma, otros países europeos y países proveedores de armamento a la región deberían integrarse en categoría de observadores y cooperadores en este sistema.

En esta misma línea, sería necesario multilateralizar los actuales acuerdos bilaterales con los EE.UU. en torno a aquellas áreas de intereses compartidos, creando regímenes de seguridad hemisféricos específicos, tal como lo hemos propuesto en diversas oportunidades. De esta forma, se estaría avanzando en darle contenido a las nuevas relaciones con los EE.UU.

Con todo, los balances y estabilidad regionales en el hemisferio occidental no son privativos de los EE.UU. Dado que existe una amplia y variada gama de relaciones internacionales militares con otras potencias, es preciso insertar a estas vinculaciones al interior del nuevo sistema de seguridad hemisférica asegurando así una sana *multilateralidad*.

En síntesis, el desarrollo del conjunto de políticas anteriormente mencionadas podría derivar en la constitución de un sistema cooperativo de seguridad hemisférica, el cual materializaría de hecho una *Iniciativa de Seguridad Cooperativa para las Américas*, la que urgentemente está demandando el siglo veintiuno.

11. Naciones Unidas

Finalmente, el marco internacional afecta de manera importante las decisiones financieras en el área de la defensa. En este campo el elemento de mayor importancia ha sido la formulación de la propuesta *Una Agenda de Paz* por parte del secretario general de las Naciones Unidas. Con todo, ésta presenta tres tipos de riesgos de cierta significación.

Primero, conlleva un revisionismo a nivel doctrinal de la soberanía estatal. Así, el documento en cuestión afirma que "... ha pasado ya el momento de la soberanía absoluta y exclusiva, su teoría nunca tuvo asidero en la realidad. Hoy deben comprenderlo así los gobernantes de los Estados y contrapesar las necesidades de una buena gestión interna con las exigencias de un mundo cada vez más interdependiente".

Esto podría ser más problemático aun, dado que en el ámbito hemisférico se ha observado una tendencia similar que se manifiesta en las permanentes propuestas de crear

fuerzas multilaterales de intervención para proteger regímenes democráticos en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Segundo, las nociones de despliegue preventivo, aun con consentimiento o solicitud de los Estados involucrados, y de despliegue militar en un lado de fronteras para crear zonas desmilitarizadas a petición de una de las partes, conllevan el riesgo, de no mediar cambios institucionales, de producir desbalances regionales producto de la presencia en determinadas regiones de una coalición más poderosa frente a una más débil.

Tercero, si no se modifica la composición de los órganos de dirección militar, existe el riesgo que las acciones de las fuerzas armadas bajo mando internacional extiendan su competencia más allá de los temas de seguridad incluyendo otros como el control del tráfico internacional de drogas, tal como lo propusiera el Reino Unido -y fuera rechazado- en octubre de 1989.

En materias referidas a los actuales procesos en curso en Naciones Unidas, es preciso un gran consenso regional frente a las tendencias revisionistas en materia de soberanía estatal en desarrollo en el organismo internacional. Si bien en la actualidad no se escuchan posiciones defensoras de una autarquía total, los límites a la soberanía deberían ser considerados teniendo en cuenta que su redefinición pasa por generar otros principios igualmente poderosos capaces de ser aceptados como aptos para organizar la convivencia hemisférica. En caso contrario, el eliminar el principio de no intervención en asuntos internos de otras naciones podría abrir un período de grandes inestabilidades regionales.

Igualmente, sería necesario, de continuar y crecer la contribución latinoamericana en operaciones de mantención de la paz, enfrentar una revisión de la actual composición del Consejo de Seguridad, tanto en lo que dice relación con su ampliación, incorporando tanto a Japón como a la República Federal de Alemania; y asegurando una posición representativa, mandatada, rotativa y con capacidad de veto de los países en desarrollo.

También sería necesario analizar la composición y forma de participación de las fuerzas integradas a las operaciones de paz en el Comité de Estado Mayor.

Institucionalmente, en la medida que las tareas de paz del organismo internacional se proyectan como parte de su nueva etapa de desarrollo, y para asegurar la definición y adecuada implementación de políticas en estas materias, sería necesario evaluar los aportes de la experiencia latinoamericana en operaciones de paz hasta el momento, así como la contribución y resultados para los paises de la región.

CONCLUSIONES

Tal como se puede apreciar a través del análisis de los elementos recién sistematizados, las decisiones nacionales sobre el monto de los recursos fiscales asignados a la defensa de las respectivas naciones deben considerar un conjunto de elementos que tradicionalmente no han sido suficientemente bien consignados en esta decisión.

En la medida que las relaciones interestatales se densifican, incorporando nuevas dimensiones diplomáticas, económicas, comerciales, financieras, comunicacionales, culturales, tecnológicas, así como recientes desarrollos estratégico-políticos, las decisiones sobre el gasto militar deben referirse y establecer los vínculos significativos que efectivamente existan entre la totalidad de las variables.

Esta visión de conjunto, que indudablemente debe considerar importantes factores políticos y económicos nacionales, se ha constituido en un requisito básico para que las decisiones sobre las asignaciones fiscales al sector defensa maximicen efectivamente el respectivo interés nacional.

RECORDANDO A O'HIGGINS 1776 20 DE AGOSTO 1994

JOAQUIN VALENZUELA MACHADO
Brigadier

Prof. de Estrategia y de Historia Militar

Cada año, el mes de Agosto, junto con los indicativos de una próxima primavera, nos renueva en el recuerdo de aquel hombre, ciudadano, soldado, gobernante y estadista, que hace 218 años, por humanas circunstancias y por voluntad de Dios, naciera en Chillán Viejo para transformarse en la imagen misma de la estrella de Chile, que ilumina con luz propia la senda de progreso y libertad que enmarca el devenir de la Patria. Me refiero a don Bernardo O'Higgins Riquelme.

Nuevamente cumplimos gustosos un mandato moral, conscientes de que, así como los pueblos que rinden culto de admiración a sus héroes merecen el reconocimiento de la historia, también las sociedades y los hombres que lo practican merecen la distinción y consideración de sus connacionales.

Hoy, en un juego retrospectivo en que activamente participan sentimientos de mente y corazón, evoquemos la existencia de aquel hombre, que junto con abrir los ojos a la vida ingresara a la dura escuela del dolor, del infortunio y de la incomprensión; supo de todas las vicisitudes de la vida hasta llegar a constituirse en el mejor ejemplo en que pueden apoyarse los hijos de nuestra nación para adquirir la fortaleza moral necesaria para salir airosos en la dura lucha por la vida.

Los invito a que nos envolvamos en la magia del tiempo hasta llegar a situarnos, restrospectivamente, en Chillán Viejo, frente a una vieja casona de patios floridos pero con fuertes rejas y cuartos aislados, indispensables para guardar en secreto el pecado de la niña Isabel.

Situémonos en el lugar en que la rigidez de una época frustrara los juegos de un niño, obligándolo a aprender a llorar con lágrimas de silencio la soledad de hijo en ausencia de padre y frialdad de hogar. Evoquemos esa tierra que las lágrimas del niño Bernardo regaran para que en ella el patriotismo germinara y floreciera en jardines de eterna primavera.

Los chilenos aprendemos desde niños a conocer a nuestro héroe y a estimar el valor simbólico de toda su existencia; sabemos de su infancia que tuvo que ser triste y que transcurriera oculta o al amparo de amable tutelaje, separado del regazo materno, hecho que redundaría en la definición de doña Isabel como el motivo central y permanente de su ternura.

Conocemos de su permanencia en lejanas tierras extrañas en donde se define su carácter, conformado en la inspiración libertaria de Miranda.

Sabemos de sus inquietudes iniciales por el destino de su Patria, a la que brinda su quehacer, en funciones sucesivas: como Alcalde de Chillán, como Diputado, como Vocal y luego como Comandante de milicias.

Hemos cabalgado junto a él por las páginas de la Patria Vieja, de la Reconquista y de la Patria Nueva.

En la evocación sublime de su figura nos hemos sentido heridos en El Roble, saltamos barricadas en Rancagua, cargamos con la vanguardia en Chacabuco y nos estrechamos en abrazo en Maipú.

Construimos la patria en su gobierno y flotamos e impulsamos 4 tablas para llevar la libertad hacia otras tierras.

Sufrimos, con él, incomprensiones y enmudecemos de emoción en la admiración de su gesto magnífico de alejamiento postrero.

Nos situamos junto a su lecho de muerte, repitiendo con él franciscana oración y recibiendo el testimonio de su final hálito austral, en soberano legado para Chile.

Hoy, renovados en la admiración del héroe, es momento propicio para fortalecer nuestras convicciones en un inquebrantable deseo de servir fielmente el ideario libertario de O'Higgins.

Es necesario nutrir el alma nacional con la mantención latente de su fe, su valor, su desinterés, grandeza de alma y la definición de su objetivo final que no era otro que la libertad de Chile.

Inspirémonos en su valor heroico que lo muestra siempre de cara al peligro, encarnando la figura del jefe militar que sabe ganarse el corazón de su tropa con su ejemplo y don de mando.

Como chilenos, conocemos nuestra historia, pero resulta curioso que al releer sus páginas nos cuesta decidir cuándo encontramos a O'Higgins más heroico: ¿Fue acaso en El Roble, donde a pesar de estar herido reúne a los que llama "sus muchachos para desafiarlos a que lo sigan los que sean valientes"?, o fue en Rancagua, cuando luego de desigual batalla queda para el recuerdo la figura del patriota que arremete la trinchera, inspirando al poeta en el épico relato, "... ¡O'Higgins no está vencido y allá va, bandera en alto, galopando hacia la historia por el camino a Santiago!...". ¿O fue acaso en Cancha Rayada?, ¿o en Membrillar?, ¿o en Chacabuco?; en fin, cada chileno puede hacer su propia definición, porque en cada acción hay motivos de inspiración y de admiración.

O'Higgins supo en vida lo que significa la condición humana sujeta a distintos avatares; conoció de opulencia y de pobreza; supo de gloria y fracaso, de amistad y de odios insidiosos; recibió honores y fue víctima de intrigas; conoció la adhesión de sus contemporáneos y lo que son las amarguras del olvido, la ingratitud y la incomprensión.

Por ello es que hoy, cumplidas más de dos centurías de su nacimiento, quisiéramos reiterar el testimonio de nuestra gratitud al héroe máximo, deseando alcanzar una dimensión rectificadora de cualquier error de apreciación de sus contemporáneos, que quizás por estar tan próximos a él no supieron apreciarlo e interpretarlo debidamente.

Saludamos al hombre que siendo hijo no supo del cariño del padre, pero que transfigurado en héroe recibe el afecto de sus hijos, ya que el pueblo chileno lo ha reconocido como su más grande figura y le ha otorgado el más preciado título que puede alcanzar un ciudadano: el de Padre de la Patria.

¡General O'Higgins!, los hombres y mujeres de ésta, tu tierra, nos unimos con entusiasmo al homenaje de recordación de tu figura. Nos sumamos a los homenajes iluminados por el 20 de Agosto, fecha de tu natalicio y renovamos nuestra fe, imitando tu sentir, en el deseo de pedir la protección de Dios y de su madre, la patrona de Chile, ante cuya imagen un día vos mismo prestarais juramento y elevamos una oración por Chile; por nuestra Patria: porque vivamos unidos, libres y soberanos.

¡General O'Higgins, que estás en la historia! Si alguna vez la Patria vuelve a temblar de angustia o ante sórdidas amenazas, desenvaina nuevamente tu espada y junto con lanzar tu corcel contra la trinchera enemiga, ¡Llámanos, para que te sigamos!

CONVENIO DE COOPERACION

ACADEMIA DIPLOMATICA DE CHILE Y ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATEGICOS

El día 11 de agosto de 1994 se firmó un convenio entre la Academia Diplomática de Chile y la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Ambas Academias, con el objeto de alcanzar un mejor rendimiento de las tareas que les son propias, decidieron establecer un convenio, a fin de fomentar el intercambio de proyectos y programas académicos en las áreas de Investigación, Docencia y Extensión.

Este Convenio establece en sus bases de cooperación un mecanismo de colaboración entre ambas, que permitirá aprovechar en mejor forma los recursos disponibles y a la vez potenciar el conocimiento, el desarrollo académico y la investigación, poniendo especial énfasis en los temas relacionados con la Seguridad Nacional y las Relaciones Internacionales, sean éstas de carácter político, económico, cultural como de Defensa.

Dicho convenio de colaboración mutua se materializará a través de la participación en cursos, conferencias, charlas de extensión, seminarios o mesas redondas, además de una constante coordinación en el intercambio y visita de profesores e investigadores.

El siguiente es el texto del mencionado acuerdo :

CONVENIO DE COOPERACION ENTRE LA ACADEMIA DIPLOMATICA DE CHILE Y LA ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS

En Santiago, a once días del mes de agosto de 1994, entre la Academia Diplomática de Chile, representada por su Director, el Sr. Embajador don RAMON HUIDOBRO DOMINGUEZ, con domicilio en Catedral Nº 1183, de esta ciudad, y la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, representada por su Director, Brigadier General don JAVIER J. SALAZAR TORRES, con domicilio en Eliodoro Yáñez Nº 2760 de esta ciudad, se declara y conviene lo siguiente:

CONSIDERANDO:

Que para el mejor cumplimiento de las tareas que les son propias resulta conveniente para la Academia Diplomática de Chile y para la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos fomentar el intercambio y la realización conjunta de proyectos y programas académicos, para lo cual acuerdan la ejecución de actividades de investigación, docencia y extensión, formalizando tales propósitos mediante el presente instrumento:

PRIMERO

El presente convenio señala las bases de cooperación entre la Academia Diplomática de Chile y la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, estableciendo un mecanismo de colaboración mutua que permita aprovechar mejor los recursos disponibles y potenciar el conocimiento, el desarrollo académico y la investigación científica en las áreas que les compete.

Al efecto, acuerdan establecer un procedimiento general de cooperación, de acuerdo a las disponibilidades de recursos humanos, materiales y financieros de cada Institución, para efectuar las actividades que estimen del caso programar en conjunto.

SEGUNDO

La cooperación entre ambas Instituciones pondrá especial énfasis en la investigación, docencia y extensión de temas relacionados con la Seguridad Nacional y las Relaciones Internacionales, sean de carácter político, económico, cultural o de defensa.

Atención preferente merecerán las relaciones entre los países latinoamericanos.

TERCERO

Las actividades de investigación, docencia y extensión que las partes decidan llevar a cabo deberán ser definidas en acuerdos, proyectos y/o programas específicos.

Estos acuerdos deberán establecer la descripción de cada iniciativa, señalando sus objetivos, financiamiento, plazo de ejecución y, en general, todas las estipulaciones que se consideren necesarias para su adecuada realización.

CUARTO

En el marco del presente Convenio las partes podrán materializar su colaboración a través de la participación en cursos, conferencias, charlas de extensión, seminarios o mesas redondas sobre temas de interés común.

En igual sentido podrán coordinar el intercambio y visita de profesores e investigadores cuando ello sea de interés para ambas instituciones.

QUINTO

Las partes acuerdan que las acciones que surjan de la aplicación del presente Convenio tenderán a asegurar una participación equitativa, constituyendo un esfuerzo intelectual genuinamente común.

SEXTO

La propiedad intelectual y difusión de las investigaciones conjuntas que se efectúen corresponderán a ambas Instituciones, pudiendo ser publicadas por cualquiera de ellas indicando el proyecto específico en el cual fueron realizadas, previo conocimiento de la contraparte.

No obstante, cuando los resultados alcanzados en una investigación tengan directa incidencia en materias que alguno de los signatarios califique como de carácter reservado, de común acuerdo podrán restringir su publicación en los términos que al efecto determinen.

SEPTIMO

Las partes decidirán sobre la forma más eficiente de seleccionar a los patrocinantes y participantes en las actividades, proyectos y/o programas que se comprometan a realizar, con el objeto de garantizar el éxito y la continuidad de los mismos.

OCTAVO

Ambas Instituciones evaluaran periódicamente los resultados de las acciones emprendidas y el valor de las mismas, a fin de controlar y perfeccionar el desarrollo del presente Convenio.

Para ello, acuerdan designar un representante de cada Institución, responsable de supervisar y fiscalizar el cumplimiento del mismo.

NOVENO

Las partes acuerdan iniciar desde ahora prestaciones mutuas de intercambio bibliotecario y uso de instalaciones físicas.

DECIMO

El presente Convenio tendrá duración indefinida; no obstante, cualquiera de las partes podrá ponerle término mediante aviso por carta certificada remitida a la otra con a lo menos sesenta días de anticipación. Con todo, las actividades, programas y/o proyectos en ejecución continuarán hasta su fecha de término.

Este Convenio se firma en seis ejemplares del mismo tenor, quedando tres en poder de cada Institución.

La personería del Director de la Academia Diplomática de Chile consta de la Resolución Nº 13 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 20 de Enero de 1992 y la del Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos consta del D/S Nº 1348, del Ministerio de Defensa Nacional de 5 de Diciembre de 1989.

Fdo. RAMON HUIDOBRO DOMINGUEZ
Embajador
Director
Academia Diplomática de Chile
"Andrés Bello"

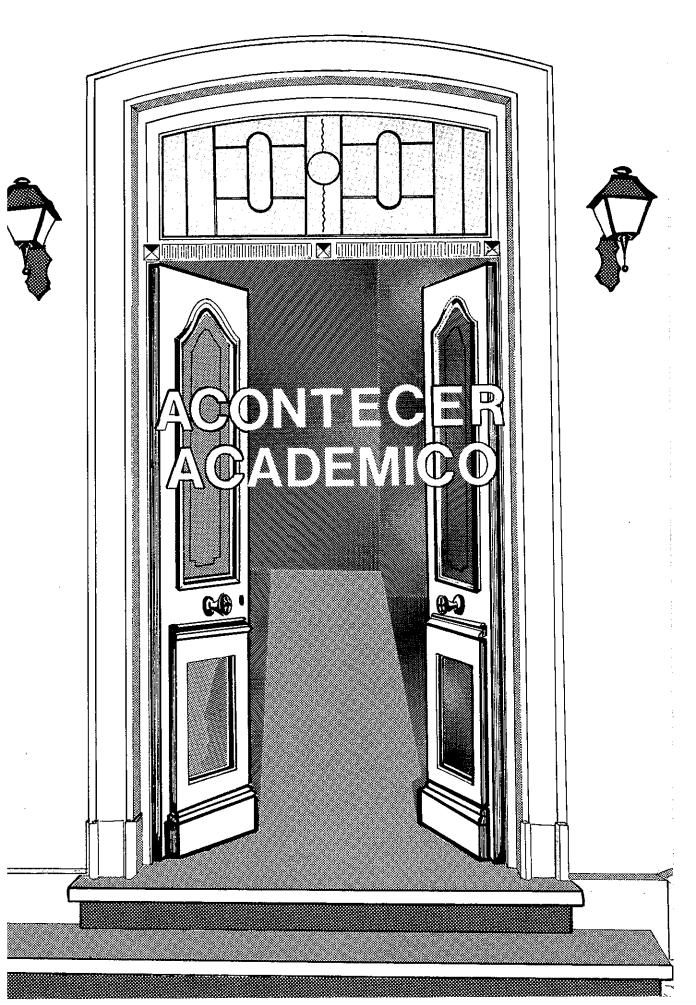
Fdo. JAVIER J. SALAZAR TORRES

Brigadier General

Director

Academia Nacional de Estudios

Políticos y Estratégicos





ACONTECER ACADEMICO

VISITA DEL NATIONAL WAR COLLEGE DE USA

Con fecha 5 de mayo de 1994, con ocasión de su visita a Chile, una delegación del National War College de U.S.A. visitó las instalaciones de la ANEPE, recibiendo información de parte de sus académicos respecto de diversas políticas de gobierno.



Integrantes del National War College de U.S.A. durante las exposiciones en el auditorio de ANEPE.

CONFERENCIA DEL SENADOR WILLIAM THAYER ARTEAGA

El Honorable Senador William Thayer Arteaga expuso a los alumnos y docentes de la ANEPE la conferencia "El rol de los partidos políticos y los grupos de interés en la democracia moderna".

Esta actividad se realizó el día 6 de mayo de 1994.

VISITA COLEGIO INDUSTRIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS DE U.S.A.

Visitó nuestra Academia el día 10 de mayo de 1994 una delegación del Colegio Industrial de las Fuerzas Armadas de U.S.A. (ICAF). En esta oportunidad el Profesor de la ANEPE, BGL. Manuel Concha Martínez le expuso el tema "Visión sobre el fortalecimiento del poder nacional".



Integrantes de la delegación del ICAF durante la exposición del BGL. Manuel Concha Martínez.

CONFERENCIA DEL SR. MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL

El día 12 de mayo de 1994 concurrió hasta la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos el Sr. Ministro de Defensa Nacional don Edmundo Pérez Yoma, a fin de exponer la conferencia "Planteamientos programáticos del Gobierno en el área de la Defensa Nacional". El texto de su exposición se da a conocer en la presente edición.



El Sr. Ministro de Defensa Nacional don Edmundo Pérez Yoma durante el desarrollo de su conferencia.

VISITAS PROFESIONALES DEL CURSO DE ALTO MANDO

Los integrantes del curso de "Alto Mando", que se imparte en la ANEPE, visitaron los siguientes organismos en las fechas que se señalan :

- 02-05-1994 : Estado Mayor de la Armada.
- 05-05-1994 : Estado Mayor de la Fuerza Aérea.
- 12-05-1994 : Ministerio de Planificación Nacional.
- 17-05-1994 : Comando Logístico de la Fuerza Aérea.
- 24-05-1994 : Dirección de Inteligencia del Ejército.

INICIACION DE CURSO

Con fecha 17 de mayo de 1994 se dio inicio al Curso Superior para Oficiales de los Servicios. A este curso asisten 16 Oficiales pertenecientes a las Instituciones de la Defensa Nacional.

CELEBRACION DEL DIA DE LAS GLORIAS DE LA ARMADA

Con ocasión de recordarse el día 21 de mayo el Día de las Glorias de la Armada de Chile se realizó en el salón auditorio de la ANEPE un acto académico durante el cual el Brigadier Joaquín Valenzuela Machado, Profesor de esta Academia, tuvo a su cargo la alocución histórica.

En parte de su alocución el Brigadier Valenzuela dijo:

- "... La historia, con su amplia expresión de contenidos, permite la mágica facultad de centrar la atención de los hombres, sobre hechos, circunstancias o fechas, que marcan con invisible, pero indeleble sello, a la sucesión de generaciones identificadas por comunes determinantes..."
- "... Chile, nuestra patria, enclavado en un conjunto de definiciones geográficas, cual jirón de esta América austral, tiene el privilegio de poder sentir y vivir su propia historia. Sus hombres y mujeres se han ganado el derecho de poder cultivar las excelsas virtudes que la divinidad dispensa, para que algunos elegidos puedan transfigurarse, transformándose en símbolos y guias de la nacionalidad..."
- "... Hoy, en vísperas de un nuevo 21 de mayo, detenemos simbólicamente nuestro andar por las rutas que la vida nos depara y disfrutamos del íntimo gozo que nos procura la evocación de hechos y nombres que tejieron el áurea inmortal de la Rada de Iguique..."
- "... Hoy, en esta sala, recordamos que hace 115 años los hijos de esta tierra fueron llamados por clarinadas de razón y fuerza; y vestidos en tierra de guerrera azul con rojo pantalón, y en el océano, de marinero azul, fueron a vencer o a morir en defensa del suelo que los vio nacer..."
- "... Saludamos en la presencia de la actual generación naval a la celosa y responsable heredera del deber y la gloria que se escribiera en el mar con letras impresas con la sangre de nuestros héroes..."
- "... Rendimos admirado tributo al marinero que tripuló las 4 tablas, impelidas al norte por el soplo magistral de la concepción del Padre de la Patria..."
- "... Evocamos la figura de los hombres, que descalzos y arremangados, treparon por las bandas de babor y de estribor de la María Isabel y de la Covadonga, armados de hacha o de cuchillo, para conquistarlas, incrementando la incipiente Escuadra y con ello logrando los primeros triunfos en el mar..."
- "...Admiramos el esfuerzo de los fornidos remeros que en maniobras repetidas desembarcaron a los soldados del ejército chileno que conquistaron Pisagua, materializando por primera vez en la historia bélica el concepto de operación anfibia..."

- "...Congratulamos a los artilleros de los blindados que conquistaron al Huáscar; a esos hombres curtidos por salinas resacas, que impusieron certeras trayectorias para doblegar al entonces gigante de los mares australes..."
- "... La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos rinde hoy su homenaje a la Armada de Chile; saluda a sus representantes, activos o en retiro, al igual como lo harán mañana los hombres y mujeres de Chile en calles y plazas. A todos nos embarga una orgullosa convicción, que como he dicho, emana de la esencia misma de nuestra historia..."



El Director de la ANEPE, acompañado del Subdirector, preside el homenaje de recordación a la Armada de Chile. Expone desde el podium el Brigadier Joaquín Valenzuela Machado.

VISITA DEL NATIONAL DEFENCE UNIVERSITY

Visitó la ANEPE el día 27 de mayo el Grupo Capstone del National Defence University de U.S.A. Se le expuso varios temas relacionados con la situación política, económica, social y militar de Chile.



El Director de la ANEPE dirigiéndose a los integrantes del Grupo Capstone

CONFERENCIAS SOBRE CONDUCCION ESTRATEGICA

El Profesor de la Academia de Guerra del Ejército, Teniente Coronel Hugo Harvey Parada, dictó el día 13 de junio una conferencia sobre "La Guerra del Golfo Pérsico".

Posteriormente, en esa misma fecha, el Profesor de la Academia de Guerra Naval, Vicealmirante Horacio Justiniano Aguirre, se refirió al tema "La Guerra de las Malvinas".

VISITAS PROFESIONALES

El Curso de Alto Mando desarrolló durante el mes de junio las siguientes visitas profesionales :

- 20-06-1994 : Escuadra Nacional, en Valparaíso.
- 21-06-1994 : Empresa Nacional de Aeronáutica (ENAER).
- 22-06-1994 : Fábricas y Maestranzas del Ejército (FAMAE).

CONFERENCIA SOBRE LA O.L.P.

El día 8 de junio de 1994 dictó una conferencia respecto de la situación de Palestina y la O.L.P. el Sr. Hussein Abdelkhalex, representante de la O.L.P. en Chile.

CONFERENCIA DEL SR. MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

El día 30 de junio de 1994, el Sr. Ministro de Relaciones Exteriores don Carlos Figueroa Serrano dictó una conferencia sobre el tema "Política Exterior y los nuevos desafíos para la inserción internacional de Chile". El texto de dicha exposición se entrega en el cuerpo de esta edición.



El Sr. Ministro de Relaciones Exteriores don Carlos Figueroa Serrano, durante el desarrollo de su exposición.

ANIVERSARIO DE LA ANEPE

Presidido por el Sr. Ministro de Defensa Nacional y en presencia de altas autoridades e integrantes de la Academia, el día 15 de julio de 1994 se celebró un nuevo aniversario de la fundación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

La ceremonia central se desarrolló en el salón auditorio de la ANEPE. El discurso estuvo a cargo del Director de la A.N.E.P.E., Brigadier General Javier Salazar Torres, quien en parte de su alocución, expresó :

- "... Desde esta prestigiosa tribuna y con el inmerecido privilegio de una más que prolongada y honrosa permanencia como Director, creo estar en condiciones de evaluar las actuales circunstancias como de singular relevancia para el futuro de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos..."
- "...Ha llegado el momento propicio para proyectarla, entregándole las herramientas necesarias para enfrentar los desafíos académicos que el ámbito de la defensa nacional requiere para respaldar el ingreso del país al tercer milenio..."
- "...Quizás el desafío intelectual sea no seguir intentando la aplicación de aquellos conceptos de Seguridad que fueron útiles para el pasado, en los complejos escenarios que la post modernidad está generando..."
- "...Tal vez sea necesario profundizar la comprensión de los nuevos riesgos que surgen de tan complejos y cambiantes escenarios. Sólo así estaremos en condiciones de diseñar políticas, adoptar estrategias y aplicar medidas que cautelen nuestros intereses y capaciten al cuerpo social para cumplir sus fines superiores, a pesar de las interferencias..."
- "... Asimismo, valoramos como un factor de consolidación institucional, el propósito que expresa el Sr. Ministro de constituir esta Casa de Estudios en un Centro Académico del más alto nivel en la interrelación civil militar y en el perfeccionamiento de los Oficiales Superiores de las Fuerzas Armadas..."



Durante la ceremonia de aniversario de la A.N.E.P.E., testera y parte de la concurrencia.

VISITA ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA DE COLOMBIA

Entre el 21 y 27 de julio de 1994 visitó Chile una delegación de 86 Oficiales pertenecientes a la Escuela Superior de Guerra de Colombia.

Le correspondió a la A.N.E.P.E. desempeñarse como anfitrión de dicha delegación, para lo cual se cumplió un interesante programa que contempló: exposiciones, visitas a instalaciones castrenses y turísticas de la capital y V Región.

VISITA DELEGACION ARMADA DE CHILE

Un grupo de Oficiales pertenecientes a la Escuela de Submarinos de la Armada de Chile visitó las instalaciones de la A.N.E.P.E. el día 22 de julio de 1994. En dicha oportunidad recibieron una completa información respecto de los objetivos, organización y contenidos de los cursos que en ella se imparten.

VISITA PROFESIONAL

El Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos integrado por Oficiales de las Instituciones de la Defensa Nacional, profesionales civiles de Ministerios y Organismos del Estado y por alumnos extranjeros, realizó una visita profesional de conocimiento a la Escuela de Carabineros "General. Carlos Ibáñez del Campo", el día 26 de julio de 1994.

PRESENCIA DE ALUMNOS EXTRANJEROS

Una vez más se materializa la presencia de alumnos extranjeros en las aulas de la A.N.E.P.E. En este caso se trata de dos alumnos guatemaltecos: los Coroneles, Sres. Julio César Corzo Góngora y César Augusto Conde Uriales. Ambos Oficiales participarán en el Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos, que se realizará durante el Segundo Semestre del presente año.

VISITAS PROFESIONALES DE LOS CURSOS DE ANEPE

Los integrantes del 1er. y 2do. Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos del presente año realizaron visitas de conocimientos, en las fechas que se señala, a las siguientes empresas y organismos :

- 01-08-1994 : Empresa Nacional de Aeronáutica (ENAER).
- 03-08-1994 : Escuela de Formación Policial y Grupo de Operaciones Policiales (GOPE).
- 04-08-1994 : Dirección General de Movilización Nacional
- 05-08-1994 : Fábricas y Maestranzas del Ejército (FAMAE).

CONFERENCIA SOBRE "MERCOSUR"

El día 2 de agosto de 1994 el Sr. Embajador Raimundo Barros Charlin, Subdirector de la Academia Diplomática de Chile, dictó una conferencia a los académicos y alumnos de nuestro Instituto sobre el tema "MERCOSUR".

CONFERENCIA SOBRE YUGOSLAVIA

El Encargado de Negocios de la República Federal de Yugoslavia, Sr. Svetislav Rajebic concurrió a la A.N.E.P.E. el día 10 de agosto de 1994 para dictar una conferencia sobre el tema "Situación actual en la ex Yugoslavia".

FIRMA DE CONVENIO CON ACADEMIA ANDRES BELLO

Un importante convenio se estableció entre la Academia Diplomática Andrés Bello y la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. El día 11 de agosto de 1994, en los salones de la Academia Diplomática Andrés Bello, se realizó la ceremonia de firma de los protocolos correspondientes.



El Director de la Academia Andrés Bello se dirige a los asistentes a la ceremonia de firma del convenio, en presencia del Sr. Subsecretario (S) de RR.EE. Embajador Sr. Fabio Vio y de profesores de la Academia Andrés Bello y de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

CONDECORACION AL DIRECTOR DE LA ANEPE.

El día 26 de agosto de 1994 se realizó en la Embajada de la República de Honduras en Chile la entrega de la condecoración "Medalla al Mérito - Primera Clase" al Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos BGL. Javier Salazar Torres. Dicha condecoración, otorgada por las Fuerzas Armadas de Honduras, le fue impuesta por el Excmo. Sr. Embajador de la República de Honduras en Chile don José Roberto Martínez Ordóñez en presencia de altas autoridades diplomáticas, militares y civiles.



El General Salazar, luego de ser condecorado, acompañado por los Embajadores de Honduras en Chile - Dr. Martínez y señora - y por Oficiales Generales asistentes a la ceremonia.

.