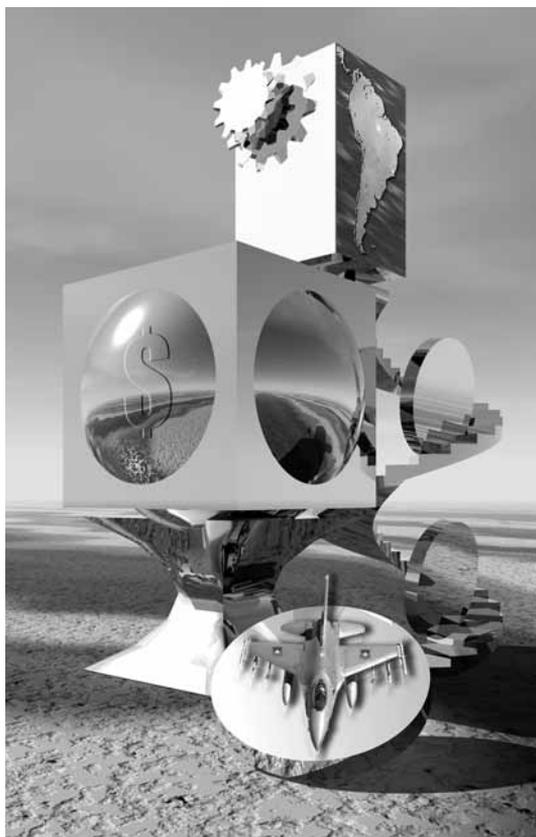


# Los Factores Tras las Tendencias de Aumento del Gasto Militar en América del Sur

## El Caso Chileno

JULIO E. SOTO



**E**L PRESENTE artículo aborda la forma en que Chile ha desarrollado su programa de transformación y modernización de sus Fuerzas Armadas, demostrando de que no se encuentra en una carrera armamentista. De igual forma explica la forma en que vislumbra la construcción de confianzas mediante el empleo del Sistema de Metodología Estandarizada Común para Me-

dir el Gasto en Defensa, ya usado con Argentina, y demuestra que a pesar de tener más recursos disponibles por ley para adquisiciones de material bélico, las adquisiciones observa una tendencia a la disminución. Concluye el artículo que los procesos de modernización de las Fuerzas Armadas Chilenas se han hecho dentro del marco de transparencia a nivel nacional como internacional, y de acuerdo a los principios de la Política de Defensa de Chile y publicados en el último Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010, lanzado en Enero del presente año.<sup>1</sup>

### Introducción

Numerosos expertos emplean el término “carrera armamentista” para describir las tendencias recientes de armamentismo en Sudamérica. Para explicar las razones que existirían detrás de estas tendencias, se citan las siguientes causas:

- a) Condiciones económicas favorables debido a la reciente alza de precios de materias primas y commodities que han permitido a los gobiernos ajustar sus inversiones.
- b) La necesidad de modernizar las capacidades defensivas, desmejoradas debido a bajos gastos en defensa desde la época de la Guerra Fría.
- c) La necesidad de grandes países, como Brasil, para fortalecer sus FF.AA. de manera de equiparar su poder militar con sus ambiciones de constituirse en un actor principal en el mundo.

El propósito de este trabajo es presentar una visión, sobre el tema del armamentismo y

explicar la forma en que Chile ha enfrentado la modernización de sus fuerzas armadas, y los hechos que han condicionado este proceso, así como también demostrar, que en este proceso, la tendencia ha sido, racionalizar el gasto e ir disminuyendo paulatinamente los gastos en defensa a pesar de contar con mayores recursos para ello conforme a la actual legislación nacional en materias de fondos para adquisiciones de material de Guerra, y del mismo modo explicar la voluntad del Estado de Chile, para transparentar sus materias de defensa y cooperar, al mismo tiempo con el fortalecimiento y construcción de confianza en la región.

Las palabras del Presidente Sebastián Piñera, en su primera cuenta anual al país, en el Congreso Nacional, el día 21 de Mayo del presente año, son elocuentes con respecto a las materias de defensa, y estimo colocan el marco de referencia exacto para visualizar este tema. El Presidente Piñera expresó en parte de su discurso:

“En el área de defensa, nuestra política reforzará la capacidad disuasiva, de nuestras fuerzas armadas, a fin de garantizar la paz, seguridad, soberanía e integridad de nuestro territorio y espacios aéreos y marítimos. Además, nuestra política de defensa cooperará a la política exterior para fomentar las medidas de confianza mutua y solidaridad entre nuestras naciones, especialmente, fomentando el uso de metodologías para medir los gastos militares”.<sup>2</sup>

Con esta parte de su discurso, el Presidente Piñera, reforzó los principios que han guiado y sentado el marco de referencia en el que se encuadra nuestra Política de Defensa, y que entre otros principios se destacan:

- a) El Estado de Chile no tiene intenciones agresivas contra ningún país del mundo, ni tampoco tiene reivindicaciones territoriales en el ámbito vecinal.
- b) El Estado de Chile, tiene la voluntad de proteger a su población, defender sus intereses nacionales y salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y la integridad de su territorio.
- c) El Estado de Chile, tiene la responsabilidad de mantener una adecuada capacidad militar para apoyar el logro de sus objetivos nacionales, asegurado que el

desarrollo de esas capacidades militares deben ser proporcionales al desarrollo de las otras capacidades del país.

- d) El Estado de Chile, mantiene su propósito de contribuir a la defensa y promoción de la paz internacional, de acuerdo a sus intereses nacionales.<sup>3</sup>

De igual forma se considera que los ejes centrales de nuestra política de defensa, descansan en dos elementos: La Seguridad Nacional, lograda fundamentalmente a través de la Disuasión, y la Seguridad Internacional lograda mediante la cooperación internacional. Ambos ejes están estrechamente relacionados, toda vez que en la medida que más se participe en la seguridad internacional, ésta proveerá seguridad indirecta a nuestro país.

La anterior se logra mediante los procesos de modernización de las instituciones de la defensa, por la cooperación regional en materias de seguridad y defensa y, finalmente por nuestra contribución al desarrollo de un ambiente de paz y seguridad internacional.

## Algunas consideraciones históricas

Durante los años 50 y 60 del siglo pasado, nuestro país, al igual que la mayoría de las naciones latinoamericanas, dependió fundamentalmente del Pacto de Asistencia Militar de los EE.UU. de América, para el suministro de su material militar y repuestos.

La Ley Reservada del Cobre, destinada a entregar recursos especiales para la adquisición de sistemas de armas promulgada en 1958, después de la crisis con Argentina, como producto del bombardeo de los faros del islote Snipe, no tuvo importantes efectos, ya que muy pronto no fue usada por el estado, priorizando otros gastos de índole social, colocando a las fuerzas armadas en una difícil situación en cuanto a sus inventarios militares.

Durante la década del 70, como resultado de la instauración del Gobierno Militar, en 1974, los EE.UU. de América, mediante la “Enmienda Kennedy”, negaron la venta de material de guerra a Chile, y ante la presencia de conflicto armado con dos países vecinos, Chile se vio en la obligación de adquirir mate-

rial militar en otras partes, de acuerdo a un estrecho presupuesto, y a las ofertas que se presentaron. Ello llevaría a un considerable aumento del gasto militar, a fin de poder alcanzar las necesidades mínimas que Chile necesitaba para enfrentar ambos conflictos. Como resultado, se obtuvo una gran variedad de sistemas de armas que desafiaba a cualquier sistema de mantenimiento y abastecimiento de repuestos y municiones.

A partir de los años 90, hubo un cambio significativo. Los sucesivos gobiernos apoyaron y motivaron los programas de transformación y modernización, de sus instituciones armadas los que empezaron a desarrollarse de forma regular. Las instituciones militares continuaron sus procesos, tomando en cuenta, principalmente, el nuevo rol que el país había tomado en la política internacional, así como una mayor participación en Operaciones de Paz. Esos hechos orientaron el proceso de transformación, a fin de obtener capacidades que permitieran a las fuerzas armadas operar bajo los estándares de la OTAN, en términos de equipos, sistemas de armas, comunicaciones y doctrina, de manera de quedar en condiciones de cooperar en operaciones de paz con otros miembros de la OTAN, y otros países del mundo tal como hoy se está haciendo en Haití, Bosnia y Chipre.

En ese contexto, fue pensado el proceso de transformación, que consideró, entre otras materias, el cierre de numerosas unidades y cuarteles militares, una importante reducción de recursos humanos en todas las instituciones, debido a la tecnología usada en los nuevos sistemas de armas, como por ejemplo el Ejército mecanizó la infantería y renovó su material de tanques y artillería de campaña, todo con el propósito de tener unidades completas mecanizadas y blindadas, con capacidades sino iguales, similares a aquellas usadas por países que operan bajo la norma OTAN. Los procesos de la Armada y Fuerza Aérea son muy similares a los del Ejército, enfatizando el uso de mayor tecnología y menos personal, como se demostrará en los cuadros, pero también teniendo presente los compromisos para interoperar bajo estándares OTAN con aliados en todo el mundo.

## CONCEPTOS PRELIMINARES

### *Balance Estratégico*

El argentino Mariano Bartolomé, en su ensayo “Balance estratégico, Carrera armamentista y dilemas de seguridad en Sudamérica ¿Cuál es la verdad?”<sup>4</sup>, estableció dos importantes definiciones relacionadas con este tema. Primero define al “Balance estratégico”, no sólo como limitado por la cantidad de fuerzas militares y capacidades o “hard power”, considerando solamente el poder militar, sino que estableciendo el amplio concepto de balance estratégico en el cual el “hard power” del poder militar se complementa con otros componentes del poder nacional, tales como la cooperación y el despliegue de diferentes herramientas del “soft power” en el ambiente multilateral, que pueden ayudar a obtener y mantener ese balance,<sup>5</sup> posteriormente, define carrera armamentista.

### *Carrera Armamentista*

Para Bartolomé, una carrera armamentista no es algo que pueda crearse o decidirse unilateralmente, porque necesita de la lógica de acción y reacción entre dos actores, de manera tal, que los actos de uno motivan el movimiento o reacciones del otro, escalando así, el proceso.

El Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010, establece que la carrera armamentista, siendo un término relacionado con la Guerra Fría, puede ser reconocida, cuando las adquisiciones militares, presentan tendencias para sobrepasar la cantidad adecuada de material militar necesario para enfrentar las necesidades estratégicas, creando así un desbalance estratégico y una competencia con rivales potenciales que se transforma en un proceso cíclico, en la búsqueda de un nuevo balance y ventajas estratégicas.<sup>6</sup>

O en una forma simple, el deseo continuo y competitivo de dos o más naciones, cada una de ellas, pretendiendo tener disponible más y mayor cantidad de armas poderosas que el otro o los otros.

***Los Esfuerzos del Estado de Chile para Fomentar las Medidas de Confianza Mutua (en términos de la inversión en defensa)***

Dentro de todas las iniciativas que se desarrollaron en el Cono Sur, además de las reuniones 2+2 (Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores) y otras reuniones ministeriales y de estados mayores, una de las decisiones más importantes entre Argentina y Chile fue el acuerdo para establecer un *Sistema de una Metodología Estandarizada Común para Medir los Gastos en Defensa*, con la colaboración de la CEPAL (Comisión Económica para el Caribe y América Latina), que ha logrado un importante progreso en estas materias. Este método ha ayudado a disipar algunas sospechas causadas por la disparidad de cifras entre las cifras que entregan los gobiernos, las que manejan los organismos y agencias internacionales y las instituciones independientes.

La metodología diseñada por la CEPAL, fue desarrollada para medir el gasto militar en Chile y Argentina, sin embargo, es posible aplicarla en otros países de la región. De hecho, en el año 2002 se lanzó una iniciativa similar entre Chile y Perú para aplicar esta metodología entre ambos países que no fructificó<sup>7</sup>.

En resumen, las políticas impulsadas por el Estado de Chile relacionadas con la transparencia en materias de gasto en defensa, han permitido lograr varios éxitos. En primer lugar, mientras su propósito principal es aumentar la confianza mutua entre Chile y otros países, también ha contribuido a mejorar nuestra seguridad externa.

Desde un punto de vista estrictamente económico, se cuenta con una metodología aceptada tanto a nivel nacional como internacional para medir el gasto en defensa. Dentro de Chile, ello nos lleva a la posibilidad de una mejor distribución de recursos, e, internacionalmente, permite una mejor apreciación de la administración económica del Sector Público.

***El Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010***

La versión más reciente de la Política de Defensa nacional de Chile, además de dedicarle una parte del libro para describir la Política Militar, introduce un nuevo capítulo llamado

“La Fuerza Militar e intenciones: Sus Indicadores.” En este capítulo, la carrera armamentista es definida, tal como se expresó en los párrafos precedentes, también describe los procesos de modernización del material militar y lo relaciona con la distribución de recursos y los efectos en el potencial humano. También demuestra la forma en que Chile presenta esta información a todo el mundo, interna e internacionalmente, y confirma el hecho de que no tiene intenciones agresivas ni tampoco reivindicaciones territoriales que reclamar; que actúa dentro del marco legal internacional, y que además cumple con todas las convenciones y regímenes que requieren información de los diferentes estados sobre sus adquisiciones y ventas de armas, una acción que sólo algunos países del mundo cumplen. Los cuadros siguientes muestran como Chile ha manejado sus procesos de adquisición en los últimos 10 años, aunque hay datos desde 1963.

La gráfica 1, muestra la disminución de personal, que disminuyó de 86.000 hombres a 67.000. Lo anterior, como resultado de las nuevas tecnologías consideradas en los sistemas de armas y una mejor administración del recurso humano y la reorganización de algunas unidades militares.

En la gráfica 2 se muestra el gasto en recursos humanos, señalando que es mayor en el personal retirado que en el que se encuentra en servicio activo. Este dato también influye, cuando se aprecia una visión general de los gastos en defensa, haciéndolo parecer mayor de lo que realmente es.

La gráfica 3 representa la contribución fiscal a la defensa en el largo plazo, desde 1963 a 2009, como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). Se pueden apreciar los efectos de la crisis de 1974-1978, con el gasto más alto de casi 6% del PIB, y desde el comienzo de los años 90, mostrando una tendencia regular de disminución, hasta alcanzar un 1,4% del PIB del año 2009. La línea inferior muestra el presupuesto normal, y la superior incluye los aportes de la Ley Reservada del Cobre.

Es importante tener presente que el PIB de Chile es uno de los mayores en América Latina, alcanzando los US\$ 14.000 per cápita (PPA) y cerca de US\$156 billones en el año

PERSONAL MILITAR DE LAS FF.AA. ( PERSONAL CIVIL NO CONSIDERADO)						
CATEGORÍA	1990	1995	2000	2005	2007	2009
OFICIALES Y CUADRO PERMANENTE	54.153	51.365	48.106	46.532	46.419	47.350
SOLDADOS CONSCRIPTOS	31.716	32.862	29.749	18.346	17.236	15.546
SOLDADOS PROFESIONALES	0	0	0	1.500	2.750	4.250
TOTAL GENERAL	85.869	84.227	77.855	66.378	66.405	67.146

Fuente: Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN), 2009

In LDN 2010

**Gráfica 1: Personal Militar de las FF.AA.** Fuente: Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010

pasado. Aún así, los gastos en defensa mantienen una tendencia de disminución.

En la gráfica 4, se muestra el uso efectivo de los recursos provenientes de la Ley Reservada del Cobre, teniendo en cuenta que la tendencia fue el aumento del precio internacional de ese mineral, lo que significaría tener mayores recursos disponibles para usarse en adquisiciones militares, sin embargo, demuestra que el gasto ha ido disminuyendo desde un 80% a casi un 23% en los últimos cuatro años.

En resumen, se puede observar que el rango entre inversión e ingresos provenientes de la Ley del Cobre, es negativo, en el sentido de que a pesar de que existen mayores ganancias por un mayor precio del cobre, los gastos han sido menores, y se han mantenido con una relación estable y razonable con el PIB.

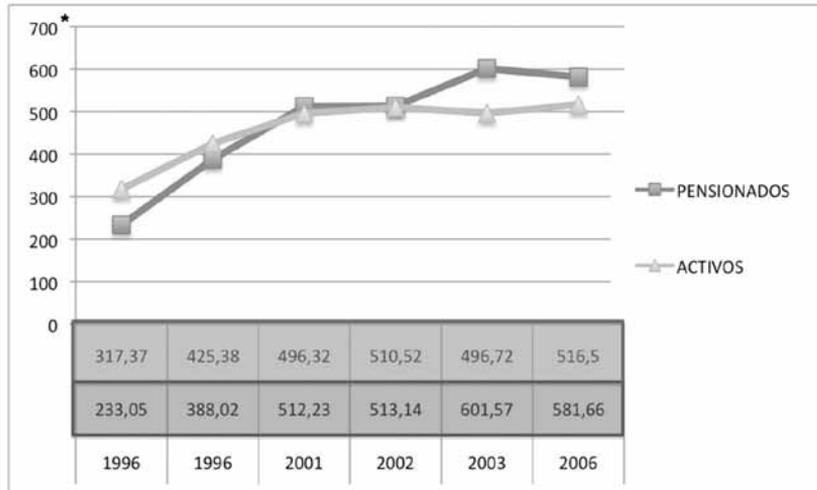
Finalmente la gráfica 5<sup>8</sup> muestra la evolución del equipo militar que ha sido adquirido para renovar el material obsoleto, desde 1990 a 2009, en los principales sistemas de armas del Ejército, Armada y Fuerza Aérea de Chile.

Lo importante que hay que notar es que la mayoría de los inventarios se han reducido, pero reemplazados por material de última generación, lo que es natural cuando se trata de un programa de transformación y modernización de las fuerzas. En este caso lo más relevante es el aumento en vehículos mecanizados debido al cambio de la infantería motorizada a mecanizada.

Toda esta información está publicada en el Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010, precisamente en el afán del Estado de Chile de no ocultar nada de sus gastos en defensa y otras materias militares, como una forma de incentivar las medidas de construcción de confianza en el resto de los países de la región.

Chile también informa regularmente a la Oficina de Registro de Armas Convencionales de la ONU, desde su creación en 1992, y lo ha hecho anualmente. Cabe hacer notar que sólo 43 naciones del mundo han informado de sus compras militares anualmente desde 1992. El último informe fue enviado en agosto de 2009,

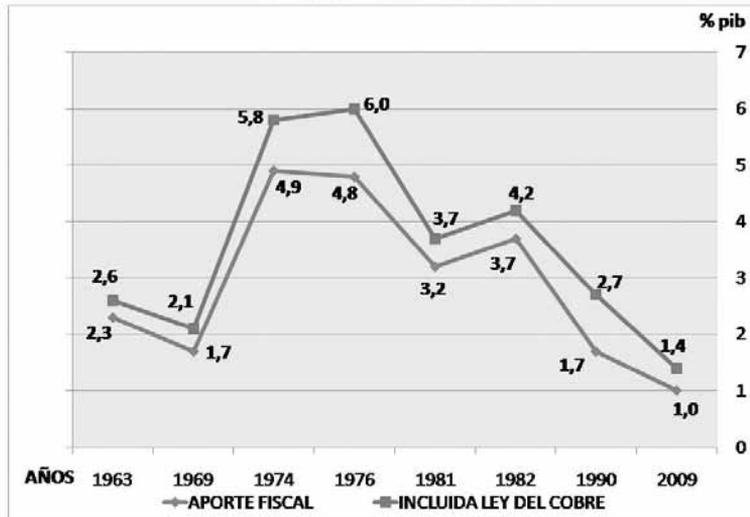
**GASTO EN PERSONAL ACTIVO Y PENSIONADO  
(MILES DE PESOS 2006)**



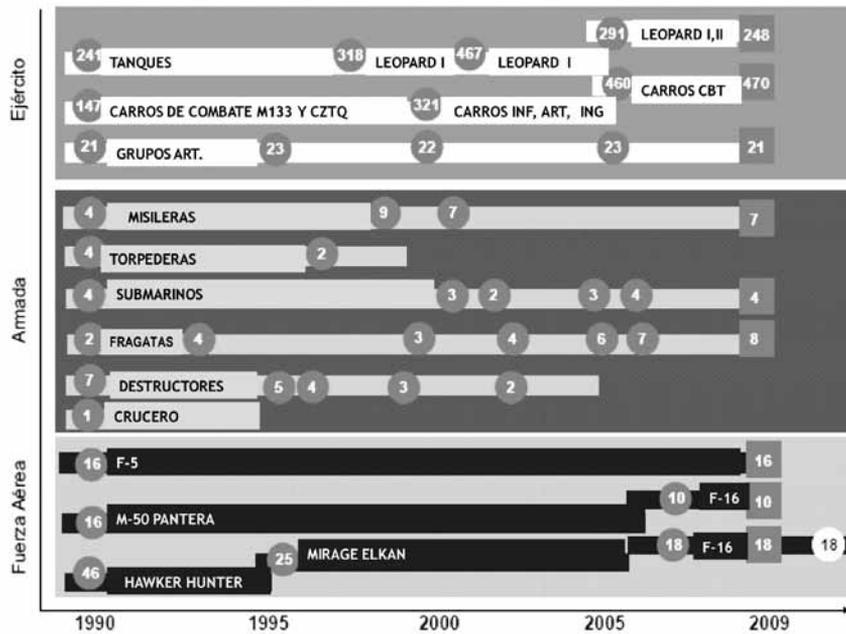
\*corresponde a C\$700.000.000.000

**Gráfica 2: Gasto en Personal activo y Pensionado.** Fuente: Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010

**APORTE FISCAL A LA DEFENSA EN EL LARGO PLAZO  
(COMO PORCENTAJE DEL PIB)**



**Gráfica 3: Contribución Fiscal a la Defensa en el largo plazo, como porcentaje del PIB.** Fuente: Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010



Gráfica 4: Tendencias en el uso de la Ley Reservada del Cobre. Fuente: Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010

en las siete categorías que considera: vehículos de combate, vehículos de combate blindados, sistemas de artillería de alto calibre, aviones de combate, helicópteros de ataque, navíos de guerra, misiles y lanzadores de misiles.

Además en materia de desminado humanitario, Chile está cumpliendo su Plan de Desminado conforme a la Convención de Ottawa, donde ha invertido US\$ 23.5 millones de su presupuesto fiscal.

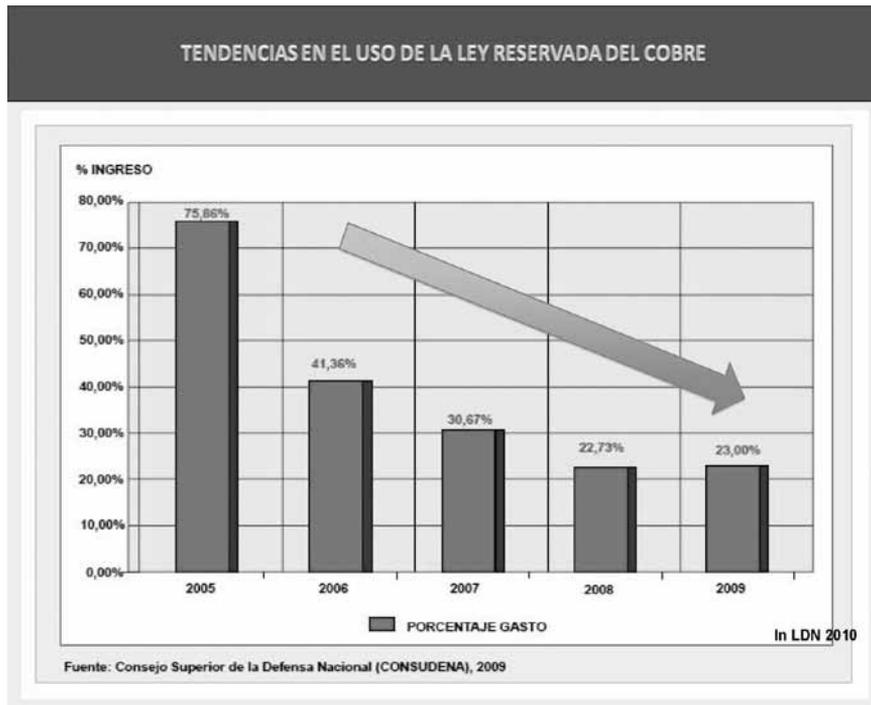
## Conclusiones

Chile, en los últimos 20 años ha reducido un quinto de su personal militar; sus inventarios militares están dentro de los parámetros razonables. También ha restringido sus gastos en material militar, manteniendo su inversión militar en un rango razonable y estabilizado en relación con el PIB, desde 1996, a pesar de contar con más recursos disponibles, de igual forma, gasta más en personal retirado que en servicio activo y se presenta al concierto internacional como un país que ha planificado el

desarrollo de su fuerza en buena forma y que informa regularmente y en forma transparente sus adquisiciones en materia de defensa.

Lo anterior, demuestra que Chile actúa estrictamente de acuerdo a los principios de su Política de Defensa, y no pretende crear un desbalance estratégico ni iniciar una carrera armamentista, y que la orientación de su defensa está claramente dirigida a la protección de su país y ser un actor importante en la cooperación por el esfuerzo internacional de lograr la paz.

Además Chile está dispuesto a fomentar otras medidas de construcción de confianzas con otros países de la región, como una estrategia para contribuir al balance estratégico, disminuyendo así el peligro de futuros conflictos armados y la carrera armamentista. Esto principalmente, mediante el uso del Sistema de Metodología Estandarizada Común para Medir el Gasto en Defensa, con otros países, como lo hizo con Argentina, y quizás conformando otra fuerza combinada, tal como la “Fuerza de Tarea Combinada Chileno Argen-



**Gráfica 5: Reemplazo de los Sistemas de Armas en el Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010.** Fuente: Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010

tina Cruz del Sur”, como parte de un sinnúmero de medidas cooperativas para disminuir los conflictos en la región.

Dentro de los tres factores enunciados al comienzo de este trabajo, claramente Chile estaría dentro del factor b) debido a que su proceso de equipamiento obedece a la necesidad de modernizar sus capacidades defensivas, como se ha demostrado a lo largo de este trabajo, así como también de acuerdo a la necesidad de mantener un poder militar concordante con el desarrollo general del país, como también está representado en uno de los principios de la Política de Defensa que establece que: “El Estado de Chile tiene la responsabilidad de mantener una adecuada capacidad militar para apoyar el logro de sus objetivos nacionales, teniendo en cuenta que el desarrollo de esas capacidades debe ser proporcional al desarrollo de las otras capacidades nacionales”.

Finalmente, es importante señalar la reacción que tuvo el Presidente Alan García del Perú, en sus declaraciones a los diarios *El Comercio* y *La Razón on line* el domingo 23 de mayo de 2010, ambos importantes medios de Lima:

“Considero el mensaje presidencial como una declaración llena de coraje, en la que aseguró que Chile no está siguiendo una carrera armamentista y negando cualquier interés expansionista en la región”.....”Podemos responder que Perú no tiene objetivos agresivos ni tampoco reclamaciones con respecto a Chile y que podemos construir el futuro en paz y confianza”...

Concluyó el Presidente García expresando:

“El Presidente de Chile ha expresado que su país no tiene una vocación expansionista que ha generado en algunos sectores peruanos desconfianzas y dudas. También expresó que estamos caminando hacia un proceso de homologación y transparencia en las adquisiciones e inventario de las fuerzas militares”....<sup>9</sup>

Estas declaraciones reflejan como el Ejecutivo Peruano, percibe a la Política de Defensa de Chile, no como una amenaza, sino una po-

lítica lo suficientemente confiable como para construir un nuevo futuro más pacífico.

Como resultado de esas palabras y apreciaciones el viernes 28 de mayo, el Ministro de Defensa del Perú, Rafael Rey, se reunió en Santiago con el Ministro de Defensa de Chile para concordar y establecer varias medidas de fomento de la confianza entre ambos países, tales como: I) La adopción del Sistema de Metodología Estandarizada Común para Medir los Gastos en Defensa, iniciativa que Chile propuso a Perú ocho años atrás, II) Proyectos académicos entre la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (ANEPE) y su contraparte en Perú el Centro de Altos estudios Nacionales (CAEN), así como una serie de ejercicios combinados de operaciones de apoyo humanitario y el inicio de un trabajo combinado en Haití.

Se espera que todas estas medidas contribuyan a expandir las iniciativas bilaterales y multilaterales para construir confianzas y puedan servir de ejemplo para el resto de los países en la región. □

#### Notas:

1. Una versión más extensa de este artículo lo presentó el autor como ponencia en el evento “*An Arms Race in our Hemisphere? Discussing the trends and implications of military expenditure in South America*” realizado por el Brookings Institution y el Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), en el The Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC el 3 de junio de 2010.

2. Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2010: <http://www.gobiernodechile.cl/especiales/mensaje-presidencial-21-de-mayo/> visitado el 24 de mayo de 2010

3. Ministerio de Defensa Nacional de Chile : “*Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002(LDN 2002)*”, pág 79, MDN, Santiago, Chile, mayo, 2003

4. Bartolomé, Mariano: Position paper presentado por el autor en el Seminario “*Una Dimensión de la Seguridad regional: armamentismo, gastos e inversión en defensa*” en la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 13 de enero de 2010.

5. Ibid, Bartolomé page 2

6. Ministerio de Defensa Nacional de Chile: *Libro de Defensa Nacional de Chile 2010 (LDN 2010)*, pág.210, MDN, Santiago, Chile, enero 2010.

7. Op. cit, LDN, 2002

8. Todas las gráficas: fuente: *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010*, [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl), páginas 211, 213, 216, 220, y 295

9. En <http://www.larazon.com.pe/online/> y <http://elcomercio.pe/>, visitados el 30 de mayo de 2010



**El Profesor Julio Enrique Soto Silva** es Licenciado en Ciencias Militares, Master en Ciencias (MSc NSS) en “Estrategia de Seguridad Nacional”, National War College, y Diplomado en Educación Profesional Militar (MPE) en Política y Estrategia de Seguridad Nacional en el Center for Defense Leadership and Management Program National Defense University, U.S.A. Magíster en “Ciencias Militares” en “Planificación y Gestión Estratégica”, Oficial de Comando y Estado Mayor del Ejército de Sudáfrica y Especialista en Guerra Conjunta Superior del Colegio de Defensa de las FF.AA. Sudafricanas. Es Profesor de Táctica y Operaciones, Historia Militar y Estrategia y Seguridad Nacional. Se desempeña actualmente como Director de la Cátedra de Seguridad y Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile.

**Declaración de responsabilidad:** Las ideas y opiniones expresadas en este artículo reflejan la opinión exclusiva del autor elaboradas y basadas en el ambiente académico de libertad de expresión de la Universidad del Aire. Por ningún motivo reflejan la posición oficial del Gobierno de los Estados Unidos de América o sus dependencias, el Departamento de Defensa, la Fuerza Aérea de los Estados Unidos o la Universidad del Aire. El contenido de este artículo ha sido revisado en cuanto a su seguridad y directriz y ha sido aprobado para la difusión pública según lo estipulado en la directiva AFI 35-101 de la Fuerza Aérea.