

## DE SUPUESTOS AL PRE-SUPUESTO DE DEFENSA 2030

*“Mientras existan Estados soberanos, siempre cabe la posibilidad de guerra entre ellos, por remota que parezca, de ahí que sean necesarias las FF.AA.”*

*(Sonia Alda. “La Transformación de las FF.AA. en América Latina ante el crimen organizado” 2019. p. 38)*



**FULVIO QUEIROLO P.<sup>1</sup>**  
Editor Panorama de S&D

### ***A modo de contexto***

Usualmente, cuando se aborda la discusión de la distribución presupuestaria para el desarrollo y cumplimiento de cometidos de diferentes sectores de la administración del Estado, se recurre a la utilización de variables, constituyendo la económica como aquella de mayor prevalencia. De esta manera, en la instancia de resolver *¿qué hacer?*, *¿cómo hacer?* y, *¿con qué hacer?*, la ruta elegida es estudiar los costos involucrados versus dividendos que podrían otorgarse, posicionando a la población como el grupo beneficiado.

Para el caso del Sector Defensa y, en lo particular, las Fuerzas Armadas (FF.AA.), la variable económica, sin duda que constituye un punto cardinal. Esta aseveración tiene su origen en lo oneroso que resulta la adquisición o bien el desarrollo de sistemas de armas, su posterior mantención y, del mismo modo, la capacitación que requiere el capital humano que operará dicho instrumental, factores que un ciudadano –poco informado– podría cuestionarse sobre el real beneficio que generaría la Defensa hacia su persona o su entorno.

---

<sup>1</sup> Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Doctorando en Seguridad Internacional en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6837-0962>

## **Temas en discusión**

Una primera línea de juicios de valor se instala, periódicamente, sobre la real necesidad de “hipotecar” el desarrollo social en pro de generar mayor seguridad. Esta clase de pronunciamientos se sustentan frente a escenarios que presentan datos mostrando baja probabilidad de conflicto o nula percepción de amenazas a la seguridad estatal, y por consiguiente, “al colectivo”. Del mismo modo, artificiosamente, se fomenta la participación de “expertos” para emitir opiniones que buscan generar más dudas que certezas acerca del *¿por qué?* y *¿para qué?* de las fuerzas de seguridad y, particularmente, de Defensa.

Para generar un ambiente propicio se recurre, sistemáticamente, a una solución “mágica” sustentada en que los problemas de seguridad –global o bien regional– deberían asumirse a través de la cooperación internacional. A partir de esta noción se puede inferir que, en caso de contar con instrumentos como Fuerzas Armadas, estos debiesen propender a organizarse en estructuras que cumplan con su tradicional rol de protección de la soberanía y apoyo a organismos internacionales. Reflexiones que parecerán del todo acertadas para un ciudadano poco informado.

Una de las consecuencias de esta simple mirada es que permitiría arribar a erradas conclusiones sobre la real necesidad de contar con instrumentos estratégicos destinados a proveer Defensa. En este ámbito una errada decisión podría acarrear, en el mediano plazo, serias consecuencias que, para las FF.AA., serían muy difíciles de contrarrestar.

Para afirmar esta visión recurriremos a un reducido ejercicio que tendrá como base un hipotético postulado, que establece una “baja probabilidad de amenaza” y, a la luz de lo ya expuesto, buscará representar un comportamiento para la toma de decisiones:

<b>Variable del entorno</b>	<b>Propuesta de decisión</b>
<b>Mínima amenaza de conflicto o bajo riesgo a la seguridad estatal</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Reducir presupuesto de Defensa</b></li><li>• <b>Reinvertir en necesidades sociales</b></li></ul>
<b>Altos costos para desarrollo de capacidades estratégicas</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Priorizar proyectos</b></li><li>• <b>Reducir proyectos</b></li><li>• <b>Reducir adquisiciones</b></li><li>• <b>Reorientar capacidades estratégicas</b></li></ul>
<b>Altos costos para la conservación de capacidades estratégicas (sistemas)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Reducir períodos de conservación</b></li><li>• <b>Priorizar mantenimiento</b></li><li>• <b>Mínimos inventarios</b></li></ul>
<b>Altos costos en preparación y capacitación</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Reducir personal</b></li><li>• <b>Extender plazos de servicios prestados (alargue de carrera)</b></li></ul>

Fuente: *Elaboración propia en base a tópicos extraídos de la prensa nacional 2020/2021*

Como se puede deducir, la fórmula presentada supone como única evidencia el “factor presupuestario”. Por tanto, quienes patrocinan este argumento frente a otras alternativas recurren ágilmente al agotado argumento de “*mantequilla versus cañones*”<sup>2</sup>. Así las cosas, se priorizan o maximizan razonables demandas sectoriales y, esencialmente, sociales por sobre otras “supuestamente menos rentables, aunque sean necesarias”. Resulta inevitable el cuestionamiento que se puede formular a este patrón, el cual se emplaza sobre la presencia de otras variables que podrían afectar la decisión. La pregunta a responder: *¿Una reducción del gasto en cañones, realmente beneficiaría programas sociales y, por consiguiente, satisfaría al ciudadano que se ha formulado dicho cuestionamiento?*

A fin de dilucidar esta disyuntiva recurriremos al estudio de Jurado Sánchez<sup>3</sup>, quien se propuso responder a la hipótesis que declaraba que “el financiamiento de la Defensa era satisfecho a costa del gasto social”. Sin embargo, del análisis de datos e investigaciones realizadas entre las décadas de los 70 hasta mediados de los 90, no pudo afirmar o negar el postulado, declarando finalmente “...se percibe una línea divisoria general entre los resultados de los estudios pioneros (70´) que defendieron que los cañones se fabricaron a expensas de la mantequilla, y las investigaciones publicadas posteriormente (90s), la mayoría de las cuales concluyeron lo contrario o no hallaron pruebas sólidas a favor de una u otra opción”. De esta manera se comenzaba a desmitificar la tesis de *cañones o mantequilla* como variable dependiente que impactaba en la reducción de un componente para beneficio directo del otro. Desafortunadamente, en nuestros días, aún se observa la utilización de esta arcaica hipótesis.

En consecuencia, dejaremos la perspectiva económica y trataremos de ilustrar al ciudadano empleando otra variable, esta vez utilizando el postulado sobre el origen del ejercicio de la función Defensa para otorgar beneficios de seguridad, protección y desarrollo al colectivo.

## **La necesidad de Defensa**

En este ámbito, y amparándonos en el derecho internacional, recurriremos al contenido de la Carta de Naciones Unidas, instrumento que reconoce “...el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas”<sup>4</sup>. En similares términos nos indica la Carta de la Organización de Estados Americanos, protocolo que otorga la siguiente atribución “...el Estado tiene el derecho de defender su integridad e independencia, proveer a su conservación y prosperidad y, por consiguiente, de

<sup>2</sup> SAMUELSON, P. citado en: “¿Cañones o mantequilla? Respuestas de economía para no economistas”. BERUMEN, Sergio, A. pp. 14. 2017. Disponible en: [https://www.academia.edu/30822325/Ca%C3%B1ones\\_o\\_Mantequilla\\_Respuestas\\_de\\_econom%C3%ADa\\_para\\_no\\_economistas](https://www.academia.edu/30822325/Ca%C3%B1ones_o_Mantequilla_Respuestas_de_econom%C3%ADa_para_no_economistas)

<sup>3</sup> JURADO, S. José. *¿Se financió la defensa a costa del gasto social y la economía en el siglo XX? El dilema cañones versus mantequilla*. Instituto de Estudios Fiscales. Review of Public Economics, 203-(4/2012): 89-117, Madrid, 2012. En: [https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/hpe/203\\_Art4.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/hpe/203_Art4.pdf)

<sup>4</sup> ONU. Cap. VII “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”. En: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/chapter-7>

organizarse como mejor lo entendiere y legislar sobre sus intereses”<sup>5</sup>. A mayor abundamiento, recogemos regionalmente, lo afirmado por el Consejo de Defensa Suramericano (CDS-UNASUR), –mientras estaba en funciones– posicionándose como “...una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa”<sup>6</sup>.

En consecuencia, podemos asumir que el rol que le compete a la Defensa, como función estatal, es la de cooperar en el resguardo de la seguridad internacional, propiciar desarrollo y conservación de la soberanía del Estado, todo en el marco de las Relaciones Internacionales.

Dicho lo anterior, ejercitaremos otra aproximación, esta vez recogiendo diferentes postulados que, de ser aceptados por el ciudadano y su colectivo, podrán concebir una noción fundada sobre la necesidad de contar con una Defensa que provea al Estado y su población, un ambiente de paz y tranquilidad para el ejercicio de sus actividades de manera normal y sin alteraciones.

En este ambiente la función Defensa requeriría enfocarse sobre ciertos objetivos, más allá de teorías o ambiguas conceptualizaciones. En efecto, dichos objetivos deben establecerse por quien ejerce la facultad de dirigir y conducir la Defensa, en otras palabras, el nivel político y, conforme a un proceso propio de este nivel, plasmar las intenciones o estado final deseado, manifestándose en una efectiva “hoja de ruta”. Este proceso debiese aportar certezas sobre el “quehacer” de la Defensa para luego “operacionalizar”, estratégicamente, dichas orientaciones políticas en planes y programas del sector.

A continuación, se ilustran algunas orientaciones que han sido establecidas por países de la región quienes han plasmado sus objetivos e intereses vitales, recurrentemente, en documentos conocidos como *Políticas de Defensa, Libros Blancos o Estrategias de Seguridad y Defensa*<sup>7</sup>, según sea el país estudiado:

- Defensa de la soberanía nacional y conservación de la integridad territorial
- Defensa y protección de intereses nacionales
- Promover la Paz y Seguridad Internacional
- Enfrentar amenazas (convencionales y multidimensionales)
- Contar con capacidad de disuasión en apoyo a la política exterior
- Contribuir al desarrollo nacional
- Contribuir a preservar el medio ambiente
- Incrementar la proyección del país en apoyo a la política exterior

Muy cercano a lo expresado por el Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de la Seguridad (DCAF), organismo que expresa “La política de seguridad nacional (PSN), también

<sup>5</sup> OEA. CAP. IV “Derechos y Deberes Fundamentales de los Estados”. p. 10. En: [http://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes\\_Manual\\_Formacion\\_Lideres\\_anexos.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes_Manual_Formacion_Lideres_anexos.pdf)

<sup>6</sup> CDS. UNASUR. Art. 1. En: <https://www.resdal.org/csd/gestacion-del-csd-libro-chile.pdf>

<sup>7</sup> Para este trabajo se accedió a información de sitios oficiales de: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Perú.

conocida como doctrina de seguridad nacional, es un marco que describe cómo un país brinda seguridad al Estado y sus ciudadanos. La PSN es una descripción formal de la comprensión de un país de sus principios rectores, valores, intereses, metas, entorno estratégico, amenazas, riesgos y desafíos con miras a proteger y promover la seguridad nacional”<sup>8</sup>.

De esta manera, poco a poco, la ecuación se va transformando en un polinomio bastante más amplio que el postulado inicial de “mantequilla o cañones”. Si recurriésemos al método deductivo nos haría concluir sobre la imperiosa necesidad de incorporar otros factores que le otorgan valor agregado a la función Defensa, permitiendo constatar el costo versus beneficio que implicaría, para un Estado, el prescindir de instrumentos que otorguen seguridad y protección a su población, permitiendo el ejercicio de la soberanía nacional, así como la protección de sus intereses nacionales.

Sin duda que un requisito básico para el éxito de este proceso es que el ambiente que rodea la discusión presupuestaria se encuentre alejado de los vaivenes de la contingencia política, considerando que los plazos para el desarrollo de capacidades estratégicas, generalmente, sobrepasan el período de gestión de las administraciones, en consecuencia la mirada debe estar puesta por sobre un lustro.

## **Defensa, de qué estamos hablando**

Para validar las conclusiones señaladas, nos volcaremos de manera resumida, sobre ciertos indicativos que, a título de globales, nos permitirán admitir el planteamiento señalado:

- El Institute for Economics & Peace (IEP)<sup>9</sup>, señala en su reporte global del 2020 “El mundo es ahora considerablemente menos pacífico de lo que era en el inicio del índice. Desde 2008 el nivel medio de la tranquilidad de los países se ha deteriorado un 3,76%, año tras año ha habido deterioros en tranquilidad durante nueve (9) de los últimos doce (12) años. La caída en la paz durante la última década fue causada por una amplia gama de factores, que incluyen aumento de la actividad terrorista, la intensificación de conflictos en el Medio Oriente, aumento regional tensiones en Europa del Este y Nordeste Asia, y un número cada vez mayor de refugiados e intensificación de las tensiones políticas...”. Sin duda que constituye una luz de advertencia para los incrédulos de los nuevos escenarios de riesgos y amenazas a los que cualquier país se puede ver enfrentado, incluyendo el nuestro.
- El último informe anual del Proyecto de Datos de Localización de Conflictos Armados 2020, (ACLED, por sus siglas en inglés), concluye: “Los conflictos convencionales continuaron haciendo estragos. Los países que registraron el mayor número de eventos de violencia política en 2020 son predominantemente los que experimentan conflictos convencionales,

<sup>8</sup> DCAF. Publicación. “Políticas de Seguridad Nacional”. 17 de noviembre 2015. [en línea] [fecha de consulta 10 de mayo 2021] En: <https://www.dcaf.ch/national-security-policies-formulating-national-security-policies-good-security-sector-governance>

<sup>9</sup> Institute for Economics & Peace. Global Peace Index 2020. p. 6. [en línea] [fecha de consulta 3 de mayo 2021] En: [https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2020/08/GPI\\_2020\\_web-1.pdf](https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2020/08/GPI_2020_web-1.pdf)



como Siria, Yemen, Ucrania y Afganistán. El hecho de que México también encabece la lista revela cómo la violencia de las pandillas en el país ha creado un entorno de conflicto que rivaliza con una zona de guerra activa. Todos estos países, con la excepción de Ucrania, registraron además el mayor número de muertes en 2020, lo que subraya la letalidad continua de estos conflictos en curso<sup>10</sup>. Otra luz de advertencia global y regional a la que no debe quitarse la vista, si consideramos la letalidad que están alcanzando los grupos armados vinculados a bandas narco.

- En la “Revisión Integrada de la Política de Seguridad, Defensa, Desarrollo y Acción Exterior del Reino Unido” se destacan cuatro (4) objetivos a desarrollar al 2025, observándose, en uno de ellos, la ampliación del “espectro” de empleo de la Defensa hacia campos o áreas “grises”, al señalar “Fortalecer la seguridad y la defensa en el país y en el extranjero, trabajando con aliados y socios para ayudarnos a maximizar los beneficios de la apertura y proteger a nuestra gente, en el mundo físico y en línea, contra una variedad de amenazas crecientes. Estos incluyen amenazas estatales, radicalización y terrorismo, delitos graves y organizados, y proliferación de armas”<sup>11</sup>. Una apuesta que, para Latinoamérica, aún representa una realidad cuestionable y que ya no queda demasiado margen para la acción.

Como corolario de este apartado, destaco algunas reflexiones que han sido presentadas por la Dra. Loreto Correa<sup>12</sup>, quien, argumentando sobre el “sentido real de las FF.AA. en términos de defensa nacional”, concluye que para Latinoamérica, estos instrumentos habían tenido mayor utilidad para resolver problemas a la seguridad interna que frente a amenazas externas, “...aun cuando existían compromisos internacionales que obligaban a los países suscritos a solucionar sus conflictos por la vía pacífica”. Del mismo modo, “...hechos como Guatemala (1954), la guerra de las Malvinas o Falklands (1982) y las invasiones norteamericanas de República Dominicana (1965-1966), Grenada (1983) y Panamá (1989)”, constituyen claras evidencias que lo pactado no siempre es sinónimo de cumplimiento, *ergo*, la necesidad de contar con Defensa Nacional asienta una realidad incuestionable que merece seriedad en su diseño si se observa al 2030.

## **De cuánto estamos hablando**

Para no caer en demagogias nos referiremos a los antecedentes aportados por el Instituto Internacional de Investigación para la Paz (SIPRI, por sus siglas en inglés), considerado como uno de los organismos rectores en temas de gasto en Defensa, y que utiliza normalmente la relación ingresos y gastos como porcentajes del Producto Interno Bruto (PIB).

<sup>10</sup> ACLED. Reporte Anual 2020, [en línea] [fecha de consulta 3 de mayo 2021]<https://acleddata.com/2021/03/18/acled-2020-the-year-in-review/>

<sup>11</sup> GOV.UK. “El examen integrado 2021”. [en línea] [fecha de consulta 5 de mayo 2021] En: <https://www.gov.uk/government/collections/the-integrated-review-2021>

<sup>12</sup> CORREA, Loreto. “Estado y FF.AA.: la moda del nuevo constitucionalismo latinoamericano” Cuaderno de Trabajo N° 2, 2020. pp. 6 – 7. En: <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/Cuaderno-de-Trabajo-N%C2%B02-2020.pdf>

En síntesis, se señala que el gasto militar mundial total aumentó en un 2,6% en términos reales con respecto a 2019. Los cinco países que más gastaron en 2020, que juntos representaron el 62% del gasto militar mundial, fueron Estados Unidos, China, India, Rusia y el Reino Unido. Siendo China el país donde creció por vigésimo sexto año consecutivo.

En dicho reporte se establece que en el ámbito regional (Latinoamérica) la situación no es tan diferente a lo observado en otras latitudes, sin embargo, algunos países reasignaron explícitamente parte de su presupuesto militar planificado a la respuesta a la pandemia y en esta línea se identifica a Chile. En resumen, el gasto militar en América del Sur se redujo en un 2,1% en 2020.

El reporte de SIPRI, constituyendo un valioso instrumento de análisis, nos sitúa nuevamente en la disyuntiva de la variable PIB que fue abordada por Jurado Sánchez<sup>13</sup>, y que en gran medida es dilucidada por la Red de Seguridad y Defensa para América Latina (RESDAL). Esta organización –mientras estaba en funciones– estudió en detalle la distribución del gasto de Defensa 2006-2016<sup>14</sup>, concluyendo que más del 70 % del presupuesto fue destinado a personal (sueldos), otro 9 % a inversión (nuevos programas), mientras que un 20 % a otros gastos (mantenimiento). Un revelador análisis que desmitifica el concepto de “armamentismo” que en ocasiones se reitera con mayor énfasis, principalmente, en períodos de discusión presupuestaria.

Revelador resulta, para nuestro análisis, el trabajo llevado a cabo por diferentes investigadores que han sintetizado en el estudio “Transformación de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica”<sup>15</sup>, un debate público ya instalado sobre las nuevas misiones y roles de las FF.AA. Entre los hallazgos que se infieren destacan, entre otros, el impacto observado en el presupuesto o gasto en Defensa como consecuencia de la asignación de nuevas funciones y roles en seguridad de las FF.AA. “...exigiendo obtener la máxima ‘rentabilidad’ de una fuerza disciplinada, organizada y con recursos humanos y materiales”. El problema de esta sentencia es que, indirectamente, se propicia la polivalencia de las FF.AA. para asumir misiones tan amplias que requieren una real y profunda transformación, junto con impulsar nuevas doctrinas y la adquisición de medios; finalmente, redundando en mayores costos. ¿Es esta la solución a los problemas de seguridad regional, y en particular para un Estado?

Como colofón podemos afirmar que mientras no se genere una Política de Estado que ilumine al sector Defensa y, en este ámbito, se transite hacia una Estrategia, como documento orientador que establezca “objetivos, fines, medios y estado final deseado”, los vaivenes del PIB, demandas sociales y la coyuntura política, el clientelismo y populismo que han desvirtuado a la política, así como la mal entendida “polivalencia” de las FF.AA., tienden a minimizar la importancia de la Defensa, produciendo efectos no deseados para el desarrollo

<sup>13</sup> JURADO. S. op. cit. p. 105.

<sup>14</sup> RESDAL. Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, 2016. p. 40. [en línea] [fecha de consulta 5 de mayo 2021] En: <https://www.resdal.org/assets/atlas-2016-esp-completo.pdf>

<sup>15</sup> ALDA, Sonia y SAMPÓ, Carolina (Compiladoras). “La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado”. CEE. Perú – Real Instituto El Cano. pp. 364. 2019.

de capacidades estratégicas que todo Estado requiere, si aún consideramos el horizonte 2030, que ya es muy cercano, y de paso, poniendo en serio riesgo a la seguridad del Estado.

## ***Reflexiones finales***

Luego de estos breves razonamientos, esperamos que el ciudadano y el colectivo logren responder si la “condición de paz y seguridad” a la que ellos acceden, así como el Estado, es circunstancial, fruto del azar, o bien es resultado de una armonía de factores, un ámbito en que la función Defensa juega un rol importante, aunque no la única.

El tiempo prudente para la reflexión sobre el diseño de la Defensa 2030 ha transcurrido y de continuar en un debate con “supuestos de paz imaginarios” alejados de todo realismo solo causará daño a la infraestructura que requiere constante adaptación, modernización y transformación para enfrentar nuevos entornos, cada vez más difusos, híbridos o grises. Sin duda que para exigir eficiencia y eficacia los números cumplen una función importante; también lo es contar con políticas y estrategias que contengan objetivos, plazos y presupuestos que estén amparados por una dirección política convencida de esta realidad.

La soberanía y el resguardo de intereses nacionales, como valores estatales, requieren de adecuada atención si se observa el entorno global en que nos encontramos. Nuevos riesgos y fenómenos han mutado y se han transformado en amenazas estatales, que presentan condiciones complejas de enfrentar, requiriendo ajustes, adaptaciones y modernas fórmulas de solución, las que deben estar sintonizadas hoy con miras al 2030. Por supuesto que tiene costos, pero los beneficios son mayores.