

# LOS OFFSET O COMPENSACIONES INDUSTRIALES

## en proyectos de defensa.

*Ignacio Mardones Costa \**

### **Introducción.**

Las Compensaciones Industriales u “Offset” son una realidad en la adquisición de material para la Defensa en Chile. El Offset se entiende como un sistema asociado a compras de gran volumen en el exterior, especialmente sistemas de armas, que busca compensar al país que hace la compra, con beneficios tales como inversión extranjera, compra de bienes y transferencia tecnológica.

La venta de equipamiento militar, como un conjunto de aviones, tanques o buques, genera una relación contractual y de tecnología que durará muchos años, mientras los sistemas son producidos y luego a través del apoyo logístico y las posteriores modernizaciones. Esta relación contractual se traduce en estrechos vínculos comerciales, técnicos, políticos y de personas, que favorecen el desarrollo de nuevos proyectos de inversión, que de manera aislada serían poco rentables.

Los grandes consorcios industriales que producen los componentes de los sistemas de armas tienen experiencia en esta materia y han desarrollado contratos de compensaciones, (también conocidos como convenios de participación industrial), con variados resultados en países como Canadá, Australia, Turquía, Portugal, Noruega y España. A través de estos mecanismos, los vendedores buscan por una parte proporcionar una oferta más atractiva, y por otra ampliar sus negocios a través del país receptor, transfiriendo tecnología y creando empleos de alto valor agregado en los países de destino.

En nuestro país, los proyectos de renovación de material que deben efectuar las Instituciones de la Defensa, han originado que el tema de las Compensaciones Industriales tenga una gran importancia para el Gobierno, por lo cual el Presidente de la República ha dispuesto crear un comité CORFO para la administración de contratos de programas industriales, complementarios a las compras de material bélico, denominado “Comité Nacional de Programas Industriales Complementarios”, al que se le ha asignado la tarea exclusiva de evaluar y negociar por el Estado de Chile, las propuestas de compensación derivadas de la renovación de material de Defensa.

A través de este trabajo, el lector podrá conocer los aspectos esenciales de las Compensaciones u Offset y saber de algunas ventajas y desventajas, que a juicio de este autor, se deben tener en consideración cuando se analiza este mecanismo.

### **I. En qué consiste el “offset” o las compensaciones industriales.**

La adecuada inversión en Defensa es una cuestión clave para la mayoría de los gobiernos. La Defensa es sólo una de las varias funciones públicas que deben realizar los Estados y es por eso que las adquisiciones militares deben competir con las demás necesidades del país en el proceso de asignación de recursos.

Desde esta perspectiva, el Offset contribuye a “validar el gasto en Defensa” ante los detractores de las adquisiciones militares y la opinión pública, presentándolo como una inversión rentable para el país. El gasto militar, o al menos aquella parte destinada a la inversión de capital, se convierte así, dentro de ciertos límites, en una forma de inversión extranjera en variados rubros

de la economía, lo cual tiene un impacto sobre los procesos decisionales domésticos implícitos en este tipo de resoluciones de la autoridad pública.

Es común en estos días escuchar planteamientos respecto a suprimir las adquisiciones militares y emplear los recursos de la Defensa Nacional en otras actividades alternativas como la educación y la salud. Estas discusiones han ganado relevancia debido al proceso de disminución del gasto militar en el mundo, que se generó al término de la guerra fría.

Para mitigar estas presiones internas, que afectan a las adquisiciones de Defensa, no sólo de Chile, sino que de la mayoría de los países, aparece el Offset o Compensaciones Industriales que buscan “legitimar” el necesario gasto en Defensa y de paso aumentar la presencia del vendedor, logrando obtener beneficios mutuos en el largo plazo, tanto para el oferente como para el país adquirente, siempre que se haga un buen uso de este mecanismo.

### **Definiciones, actores del proceso y principios básicos.**

Existen variadas definiciones, respecto al Offset, dependiendo de la forma en que se materialicen las Compensaciones; sin embargo, se puede aceptar la que se emplea en la mayoría de los países, en que ha operado con buenos resultados este mecanismo, y que establece el FOCET como: “*Todo el rango de beneficios industriales y comerciales que se entregan a gobiernos extranjeros como incentivo o condiciones para la compra de bienes y servicios militares*”.<sup>1</sup>

De la definición anterior, podemos visualizar cuatro actores fundamentales en el proceso y que son:

1. *El vendedor extranjero*: Es el que proporciona las Compensaciones.
2. *Institución de las FF.AA. adquirente*: Administra el proyecto de renovación de material militar.
3. *Autoridades políticas*: Son las que establecen las políticas y criterios de selección de los proyectos que podrían recibir alguna compensación; evalúan y autorizan los proyectos; formalizan los acuerdos y controlan el cumplimiento del contrato.
4. *Empresas u Organismos locales*: Reciben el Offset y ejecutan la actividad acordada.

Estos actores están directamente relacionados y deben tener presente los tres principios internacionales teóricos del Offset: Precio, beneficios mutuos y responsabilidad, y que se pueden definir como:

1. **Precio**: La obligación de compensación no debe incrementar el precio de compra.
2. **Beneficios Mutuos**: Las propuestas de compensación deben beneficiar a ambas partes; al país que compra y a la empresa proveedora.
3. **Responsabilidad**: La responsabilidad de cumplir con las Compensaciones recae completamente en la empresa proveedora.

### **Los orígenes del Offset.**

Las compensaciones en el ámbito de la Defensa, nacieron para que los países menos avanzados en su comercio exterior, pudieran incrementar sus capacidades tecnológicas e industriales, mientras adquirían en el extranjero los equipos necesarios para su Defensa. Para los vendedores, estos acuerdos sirvieron para estimular a los clientes en la adquisición de sistemas de armas muy costosos, que sin ningún tipo de compensación económica, difícilmente hubieran sido comprados, en particular por dichos países.<sup>2</sup>

Este concepto de Compensaciones, asociado a la adquisición de armas, sistemas y equipamiento para las FF.AA. ha ido evolucionando, no de forma espontánea o aleatoria, sino en razón de los escenarios económicos, tecnológicos, industriales, políticos y sociales que se han ido sucediendo en los países compradores, en sus entornos y en los correspondientes de los vendedores. Asimismo, aparecen las Compensaciones como un mecanismo necesario para

equilibrar la balanza comercial, seriamente influida por las inversiones que deben realizar los estados en el extranjero para asegurar el equipamiento de sus FF.AA.

Uno de los hitos de referencia en las Compensaciones Industriales, por la magnitud de los contratos y el modo de operación, fue el contrato firmado en mayo de 1983, entre el Ministerio de Defensa Español con la firma McDonnell Douglas para adquirir los aviones F-18A y por medio del cual, se establecía una obligación para la empresa vendedora de generar actividades económicas por el 100% del valor del contrato (US\$ 1.543 millones de dólares estadounidenses), correspondiente a la adquisición de 72 aviones.<sup>3</sup> Si bien se definían en él una serie de actividades para la industria de Defensa, fundamentalmente los sectores aeronáuticos y electrónicos, también propiciaban el desarrollo y la promoción de otras áreas industriales como el turismo y la química. Un elemento que no se dejó de lado, sino que muy por el contrario, se potenció, fue la transferencia de tecnología, tema éste distintivo del Offset. Todas las exigencias del convenio, sin excepción, se superaron en los doce años de su duración.

### **Tipos de Offset.**

Entendiendo que los Offset, en su acepción general, son Compensaciones, podemos visualizar diferentes formas en que éstas se pueden materializar en las áreas industriales, tecnológicas o económicas, ya sea en el sector militar o comercial (no militar).

Estas formas pueden ser: Co-producción de bienes y servicios con empresas locales o contratos de suministros, fabricación bajo licencia, inversión en capacidad productiva, subcontratación, transferencia de tecnología (licencias, capacitación, documentación), asistencia técnica, financiera, de marketing, joint ventures, etc.

En cuanto a los tipos de Offset, éstos se pueden clasificar de acuerdo a lo siguiente:

1. *Offset Directo*: Son Compensaciones relacionadas directamente con el sistema adquirido. Esto significa que la empresa vendedora llega a acuerdo con empresas locales para generar un producto que tiene directa relación con el Sistema de Defensa vendido. Este tipo de Offset, a su vez se puede reclasificar en:
  - a.- Directo Puro:<sup>4</sup> Se produce cuando la actividad de Compensación está directamente relacionada con el sistema (y sólo con él) que se adquiere. Ejemplo: Que ENAER fabricara por encargo de la empresa Lockheed Martin el fuselaje de los aviones F-16 que se están vendiendo a nuestra Fuerza Aérea.
  - b.- Semidirecto: Son aquellas actividades de Compensación relacionadas con el sistema que se adquiere, pero que tiene como destinatario final un tercero. Normalmente su realización depende de las ventas que un suministrador realice a terceros clientes. Ejemplo: Que ENAER ensamblara los aviones F-16 que la empresa Lockheed Martin fabrica para la Fuerza Aérea de Indonesia.
2. *Offset Indirecto*: Son aquellas Compensaciones que no están relacionadas con el sistema de Defensa adquirido. Este tipo de Offset, se puede reclasificar en:
  - a.- Indirecto en Defensa: Se produce cuando las actividades de compensación propuestas están relacionadas con otros productos o sistemas militares. Ejemplo: Que la empresa Lockheed Martin brindase asistencia técnica para la modernización de las turbinas de los aviones F-5 y de los motores de los aviones P-3 ACH.
  - b.- Indirecto No Defensa: Son las Compensaciones relativas a Bienes y Servicios, fuera del ámbito de las actividades militares. Ejemplo: Que las empresas de marketing relacionadas con el grupo Lockheed Martin promoviesen las exportaciones de salmón chileno en los países de Norteamérica.

Junto a los diferentes tipos de Offset, se debe considerar también la profundidad, que se refiere al porcentaje de compensación que se entregará en los diferentes tipos de Offset. Esto permite tener presente la posibilidad de lograr contratos de Compensaciones diferentes al monto de la inversión o de la actividad económica que origina la adquisición de un determinado sistema de Defensa, es decir, al valor del contrato involucrado en la compra de las FF.AA. (Las experiencias mundiales de Compensaciones, están en rangos de profundidad que van del 50% al 400% del valor del contrato por la compra de material militar).<sup>5</sup>

### **Las operaciones y oportunidades de los “Offset”.**

Cuando hablamos de Offset, todos los integrantes que participan en el proceso decisional de selección de un determinado Sistema para la Defensa Nacional, incluyendo al nivel gubernamental, debe tener presente que los Offset, son secundarios a una materia principal, que es la compra del equipo militar para un país.

Los grandes consorcios que producen Sistemas para la Defensa tienen una amplia experiencia en Compensaciones Industriales, y han creado filiales y empresas, para que junto con vender un buque, avión o equipo militar, negociar un acuerdo con el país adquirente para llevar adelante el Offset. Es así como este mecanismo se ha aplicado con diversos resultados en la venta de sistemas de Defensa a países como Canadá, Australia, Sudáfrica, Portugal, Noruega y España.

Entre los países en que el Offset se ha aplicado con buenos resultados, aparte del caso de España, ya indicado, se puede señalar el caso de Grecia, ya que entre los años 1990 y 1997, el grupo Thyssen entregó Compensaciones por un valor cercano a los US\$ 425 millones, debido al contrato por la construcción de cuatro fragatas clase Meko 200 por un valor aproximado de US\$ 650 millones. El 55% de este FOCET fue del tipo Indirecto y se orientó a modernizar una planta siderúrgica, a la creación de empresas de transportes y a efectuar el refit de los buques de la Armada griega.<sup>6</sup>

En Australia, estiman que las Compensaciones asociadas al proyecto de la construcción de fragatas “ANZAC”, generarían un aumento del PGB de US\$ 2.000 millones.<sup>7</sup>

También se presentan casos en que las Compensaciones no han operado de acuerdo a lo esperado, como en el caso sudafricano, en que las cifras preliminares de los Offset por la construcción de fragatas “Meko”, estimaban que se crearían cerca de 65.000 empleos. Estas expectativas no se han cumplido, y hoy existen acusaciones de corrupción en contra de autoridades gubernamentales de ese país por la asignación de proyectos improductivos.

### **La teoría de las adquisiciones militares en la actualidad.**

En base a los antecedentes consultados y a lo expuesto por autoridades civiles y militares en Seminarios acerca del Offset, se puede señalar que cuando se habla de comercio de sistemas militares, los países compradores deberían evaluar diferentes elementos al hacer su selección.

En primer lugar y más importante, se analizan los “Requerimientos de Alto Nivel” y los costos del sistema mismo, incluyendo el soporte post venta como parte de estos requerimientos. La razón por la cual el país invierte en Defensa, es para cumplir con un requerimiento militar específico. Cuando se trata de un sistema mayor, como buques, tanques o aviones de combate, estamos hablando de un sistema que probablemente será operado por las FF.AA. durante varios años, por lo cual es fundamental tomar la decisión correcta.

En segundo lugar debe considerarse el financiamiento. Solamente unos pocos países en el mundo pueden financiar su presupuesto de Defensa en forma directa y la mayoría requiere de financiamiento externo, como ocurre en el caso nacional, debiendo buscar programas de crédito con los países vendedores o con la banca internacional.

El proceso decisional continúa con la instancia política, ya que las compras de equipos de alta visibilidad y alto costo, involucran la resolución de los gobiernos de los países y en algunos casos consideran hasta al Poder Legislativo en el proceso de aprobación de compras de material bélico. La Institución de la Defensa que necesita el Sistema, normalmente, no participa en el aspecto político del proceso decisional, pero es un aspecto que está presente en todo proyecto de adquisiciones militares.<sup>8</sup>

Finalmente, se deberían examinar los Offset. Adicionalmente al equipo que se está comprando, es necesario que el gobierno conozca que otros beneficios vienen a través del programa de cooperación industrial, destacando que los FOCET son sólo una consideración, al tomar la decisión, de qué buque, sistema o equipo foráneo comprar.

### **Operación del Offset en Chile.**

En Chile, el Offset fue ofrecido formalmente por primera vez, por las empresas aeronáuticas, en el año 1996, al inicio de las negociaciones de la Fuerza Aérea para renovar sus aviones de combate por medio del Proyecto "CAZA 2000", para lo cual esta Institución organizó un seminario orientado a conocer los beneficios de este sistema de Compensaciones. (Se dice que fue ofrecido "formalmente", ya que si bien algunos consorcios vendedores de material bélico habían negociado algún tipo de cooperación industrial como fue el caso de ENAER con la firma española CASA en la década de los años 80, no se firmó un contrato de Offset).

Posteriormente, en el año 2000, en el marco del proyecto "Tridente", la Armada presentó un estudio de las ventajas económicas para el país que proporcionaba el Offset, por lo que el Subsecretario de Marina Don Ángel Flisfisch, viajó a Alemania junto al Ministro de Defensa y el C.J.A., y firmó los protocolos de acuerdo que culminaron con una Carta de Intención con el Grupo Thyssen, para emplear las Compensaciones como parte del acuerdo por la construcción de fragatas.

Estos contratos de Offset producto de la renovación de material para las FF.AA., tiene una gran importancia para el Gobierno, por lo cual el Presidente de la República ha ordenado crear un comité CORFO para la administración de contratos de Programas Industriales, complementarios a las compras de material de Defensa, denominado "Comité Nacional de Programas Industriales Complementarios", al que se le ha asignado la tarea exclusiva de evaluar y negociar por el Estado de Chile las propuestas de compensación derivadas de la renovación de material de Defensa.

La estructura de este comité, denominado por la CORFO como "Pro Industria", fue propuesto en líneas generales por la Armada, y entre sus aspectos más relevantes destaca el hecho que si bien sirve al proyecto de renovación de buques para nuestra Escuadra, está orientada a proporcionar una capacidad permanente, que la haga aplicable a otros proyectos de Defensa que empleen los mecanismos de Compensación Industrial.

El comité se encuentra presidido por el Vicepresidente Ejecutivo de CORFO y está integrado en su totalidad por personeros políticos y que son representantes de CORFO y los subsecretarios de Hacienda, Economía, Secretaría de la Presidencia, Marina y Aviación.<sup>9</sup> Este comité, ha creado una Gerencia de dedicación exclusiva a cargo de un representante de la CORFO y ha designado un Director Ejecutivo, también de CORFO, para administrar el tema de las Compensaciones en forma permanente.

Este comité, junto con negociar el Acuerdo del Offset con los proveedores (que incluye, entre otros aspectos, el monto a compensar, el período de cumplimiento del contrato, los hitos parciales, los tipos de Offset y las penalizaciones por no cumplimiento), debe seleccionar los proyectos que serán beneficiados con las Compensaciones, producto de la construcción de las fragatas o la compra de los aviones, para lo cual se han establecido criterios de elección que filtran los proyectos a evaluar y que consideran:

- *Causalidad*: Las Compensaciones deben resultar del proceso de la adquisición de material para las FF.AA. y no de compromisos anteriores.
- *Adicionalidad*: Deben originarse nuevos negocios o incremento de los existentes.
- *Sustentación ambiental*: Los proyectos deben cumplir con la normativa ambiental interna y la pactada en los acuerdos de intercambio comercial.
- *Sustentación financiera en el tiempo*: Los proyectos deben tener consistencia en el proceso de inversión, financiamiento y un flujo proyectado.

Asimismo, debe obtenerse rentabilidad privada y una capacidad de gestión del negocio.

En cuanto al criterio de priorización de los proyectos, éstos se ordenan de acuerdo a:

1. Desarrollo de áreas estratégicas: El Gobierno tiene interés en lo relacionado a tecnologías de información y comunicaciones, biotecnológica, metalmecánica, electrónica y recursos naturales.
2. Superación de fallas de mercado: Invertir en aquellos sectores en que el mercado ha estado ausente por ser poco rentables en el corto plazo, limitaciones en mercados pequeños y negocios de altas barreras de entrada.
3. Objetivos por regiones: Desarrollo de zonas extremas y aquellas con déficit de empleo.
4. Otros Objetivos de la política: Tecnologías de producción limpia y tecnologías emergentes.

El proceso de generación de proyectos, considera que el vendedor presente a la Gerencia del Comité "Pro Industria", proyectos de Compensaciones, de acuerdo al marco de elegibilidad dispuesto por el Comité. Una vez evaluados por la Gerencia son presentados al Comité para su aprobación e incorporación al Acuerdo de Compensaciones, para dar inicio al proyecto una vez se firme el contrato principal por la adquisición del material para la Defensa.

### **Oportunidades y desafíos del Offset.**

Las experiencias en el mundo de operaciones con Offset, han arrojado resultados variados, ya que las Compensaciones sólo sirven si se aplican con creatividad, especialmente, en la etapa de asignación de los proyectos. En cuanto a la estructura de los consorcios vendedores, se necesita conocer su situación económica y la seguridad de su solidez para asegurar la estabilidad en el tiempo de los oferentes, incluyendo la posibilidad de solicitar "preOffset", que son inversiones que se deben realizar antes de la adjudicación del contrato de Defensa y sus correspondientes compensaciones, para probar el grado de compromiso de los proveedores.

Las Compensaciones Industriales u Offset no son un regalo de dinero del vendedor, ni deberían representar una carga para las partes involucradas, ya que pueden existir variadas formas de cooperación tales como entrega de tecnología, acceder a nuevos mercados, comercialización de productos, créditos preferenciales, becas, traspaso de información y licencias, etc.

Cada una de estas formas de cooperación se valoriza en forma diferente, dando origen a lo que se conoce como los "multiplicadores". Estos son factores que incrementan la contabilización del gasto realizado por los vendedores, cuando efectúan compensaciones en las áreas de interés prioritario del país receptor y en negocios con mayores riesgos involucrados. Es así como, por ejemplo, existirán coeficientes más altos al invertir en regiones extremas y en el área de las telecomunicaciones, que el coeficiente asignado por actuar como aval en un negocio de bajo riesgo. En el contrato de Offset, se debe dejar constancia de la forma en que se valorizarán las inversiones del consorcio vendedor hasta acreditar el total del monto acordado de Compensaciones por la compra del Sistema de Defensa.

Haciendo un correcto uso de este mecanismo, se puede lograr que las Compensaciones lleguen a ser de "suma positiva", en que todos obtienen beneficios. Es así como:

*A nivel de país:* Se tiene un impacto con el incremento del potencial exportador con alto valor agregado, oportunidad de invertir en regiones y un mejoramiento de la industria nacional, ya que normalmente, el Offset exige a la empresa nacional aprender nuevas modalidades y estructuras, y llevar sus procesos a estándares internacionales.

*A nivel de Gobierno:* Destinando los recursos para la inversión en Defensa puede materializar proyectos atractivos por importantes montos, que le proporcionan desarrollo social y económico, empleos sustentables de alto nivel e impacto tecnológico. (¿En qué casos empresas como Raytheon o General Electric estarían interesadas en invertir en Chile, si no fuera por esta oportunidad?).

*A nivel de la institución de la Defensa:* Permite llevar adelante su proyecto de renovación de material bélico, obtener un mejor soporte logístico post venta y acceder a inversiones para proyectos que disminuyan su condición de dependiente del exterior, a través de los Offset Directos o por medio de Compensaciones Indirectas, al postular con proyectos ante el Comité "Pro-Industria".

### **Consideraciones para futuros contratos de compensaciones que se negocien en los proyectos de Renovación de Material Bélico.**

A pesar de que el tema del Offset no lo manejan directamente las Instituciones de la Defensa, se estima necesario que los contratos entre la CORFO y los consorcios vendedores lleguen a buen término, para así no afectar los procesos de renovación de material de las FF.AA.

Para lograr este efecto, se requiere proyectar una señal favorable hacia la sociedad y el mundo político respecto a las bondades del Offset, transformando la percepción del concepto de "gasto en Defensa" a "inversión en desarrollo", insistiendo ante las autoridades a cargo del Offset, que las Compensaciones deben producir negocios rentables, único modo que sean viables en el largo plazo y no recarguen indebidamente los precios de los sistemas de Defensa a adquirir.

Asimismo, se debe lograr que estas oportunidades sean percibidas y apreciadas por la opinión pública, concitando el interés del mundo empresarial y político, y que la administración de los proyectos de Offset gane legitimidad, a través de su transparencia, calidad técnica y creatividad, como corresponde a una iniciativa de Estado, suprapartidaria y de largo plazo.

Sin entrar en los aspectos técnicos del contrato de Offset, se aprecia conveniente que las Compensaciones sean decididas finalmente por los inversionistas de la propia empresa oferente, ya que ellos son los únicos que conocen su negocio y pueden saber qué inversiones materializar en Chile.

Para evaluar las diferentes alternativas de Offset ofrecidos, se debiera tener en consideración que "evaluar" es uno de los aspectos más complejos de Offset; sin embargo, esta evaluación "pre" y "post" es indispensable para asegurar que los consorcios implicados hagan una oferta coherente con los objetivos del país y para no fracasar en la operación, ya que ello complicaría los futuros proyectos de adquisición de equipamiento militar.

El criterio general para estas evaluaciones debiera ser la "actividad económica creada", es decir toda transacción generada por el Offset, la que se puede analizar en base a:

- *La inversión realizada.*
- *El empleo creado.*
- *Las patentes registradas.*
- *Las ventas y exportaciones.*
- *La transferencia tecnológica aportada.*
- *Combinación de las anteriores.*

### **III. Ventajas y desventajas que se podrían obtener en las adquisiciones militares empleando el Offset, respecto de las adquisiciones militares sin Offset.**

#### **A. Ventajas.**

a) Permite transformar la percepción del concepto de “gasto en Defensa” a “inversión en desarrollo”, mitigando las presiones internas que afectan a las adquisiciones de Defensa, no sólo de Chile, sino que en la mayoría de los países. Las compras de armas comprometen recursos importantes de los presupuestos, siempre sometidos a múltiples demandas urgentes, por lo tanto, el gobierno que incurre en este gasto, puede ofrecer a su pueblo una compensación en términos de empleo creado, inversión realizada, avances sociales y de infraestructura, que le entregan los productores de sistemas de armas.

b) El Estado puede conseguir importantes proyectos de inversión por montos atractivos como un beneficio adicional al que le proporciona la necesaria inversión en Defensa.

c) Se pueden obtener beneficios mutuos en el largo plazo, tanto para el oferente como para el país comprador, siempre que se haga un buen uso de este mecanismo. Para el vendedor un buen contrato de Offset le permite asegurar la venta de sistemas militares y ganancias producto de los negocios que se originen del Offset, incrementando su presencia en el país adquirente, y para el comprador, las Compensaciones abren oportunidades en aspectos de inversión, que son difíciles de identificar por otros medios, aparte de los beneficios propios de los proyectos de Offset.

d) Permite un mejor soporte logístico de los sistemas de Defensa adquiridos y otros similares, por la mayor presencia industrial y comercial del vendedor.

e) Permiten equilibrar las balanzas comerciales. Es una preocupación de los gobiernos la necesidad de obtener divisas por medio de exportaciones o inversiones para minimizar los gastos de compras en el extranjero como ocurre con las adquisiciones militares.

f) El Offset permite reducir la dependencia de proveedores extranjeros al lograr fabricar en el propio país componentes y repuestos para los variados Sistemas de Armas, mediante Compensaciones que vayan hacia el sector de la industria de Defensa Nacional.

g) Permite invertir recursos en sectores que no son de interés inmediato para el mercado, por tener retornos de largo plazo, rentabilidad incierta o marginal.

#### **B. Desventajas.**

a) Restringen la libertad de acción para negociar un proyecto de adquisición de sistemas de armas, al presentarse una nueva condicionante para la firma del contrato de Defensa, como es la aprobación del Offset. Esto hace que la decisión de la compra de un determinado Sistema Militar pueda verse más afectada por implicancias políticas-económicas del Offset, que la exclusiva necesidad de las FF.AA. (De acuerdo a declaraciones del Vicepresidente Ejecutivo de CORFO, Gonzalo Rivas, *“el contrato de offset es mandatorio y requisito previo para firmar los contratos para la construcción de fragatas por parte de Chile”*).<sup>10</sup>

b) El costo de las Compensaciones, de una u otra forma, encarece el costo del proyecto de adquisiciones militares. Por esta razón, no son aceptadas por todos los economistas, e incluso objetadas en el plano ético. Su postura indica que si las inversiones originadas por las Compensaciones son rentables, se van a realizar igual. Si no son rentables, los costos se van a traspasar al proyecto.

c) Es necesario establecer adecuados mecanismos de control, que normalmente son complejos de implementar, que permitan asegurar la debida transparencia en la asignación de proyectos a ser compensados. Asimismo, algunos gobiernos de países proveedores de sistemas de armas,



podrían hacer presiones indebidas para conseguir nuevos contratos y evitar el cierre o decadencia de su industria militar.

d) En caso de fracaso se desprestigia la Institución de las FF.AA. adquirente. La opinión pública asocia la responsabilidad “integral” del proyecto a la rama de la Defensa que hace la compra, por lo que ante un eventual fracaso se señalaría a la Institución como la responsable, afectando las compras futuras de material bélico.

### **Reflexiones finales.**

Las Compensaciones Industriales u Offset, son un sistema asociado a compras de sistemas de Defensa en el exterior, que buscan compensar al país que hace la compra con beneficios, tales como inversión extranjera, co-producción de bienes y servicios, apertura a mercados, y transferencia tecnológica. Con este sistema, las empresas oferentes de material bélico buscan obtener el contrato de adquisición de los sistemas de armas y ampliar sus negocios en el país receptor.

Las compras militares responden a requerimientos estratégicos de la función de Defensa y a necesidades de la seguridad del Estado. Por ello las decisiones de las adquisiciones deben basarse fundamentalmente en el mérito técnico de los sistemas de armas y a su aptitud para cumplir la misión específica para lo cual son adquiridos. Los programas de Compensaciones Industriales u Offset no deben ser la consideración principal en la selección de un sistema de Defensa.

Las FF.AA. deben tener presente el efecto negativo sobre las adquisiciones bélicas, al existir la posibilidad que las decisiones de adquisiciones de material militar, se adopten bajo los parámetros de los beneficios sociales asociados a la compra, por sobre los criterios de selección que adoptan las Instituciones de la Defensa, y que la firma del contrato del Offset, puede ser un mecanismo para postergar o modificar, la firma del contrato de construcción o la adquisición de un determinado sistema.

Haciendo un buen uso de este mecanismo se puede “legitimar” el necesario gasto en Defensa, presentándolo como una forma de convergencia entre el desarrollo económico y social de un gobierno, con las necesidades de modernización de las FF.AA. Asimismo, se pueden mejorar las capacidades de soporte logístico de la función de la Defensa.

La demanda del Offset es creciente y en la actualidad son muy pocas las compras militares que no tienen un componente de Offset con una dimensión política, de la cual las Instituciones militares no se pueden abstraer. Por ello, estas Instituciones deben influir para que los programas de Compensación ofrecidos, reduzcan la condición de dependencia de proveedores extranjeros y no se consideren solamente en términos de cuantía monetaria.

Con la creación del “Comité Nacional de Programas Industriales Complementarios”, a instancias de la Armada, se puede lograr que el país obtenga Compensaciones económicas y transferencia de tecnología de importancia, y que las FF.AA. renueven su material bélico. Como consecuencia de lo anterior, se origina la posibilidad, en el ámbito socio-económico, de aminorar efectos coyunturales como el desempleo y la caída del crecimiento, con la finalidad de lograr un desarrollo global del país. Asimismo, a través de estas adquisiciones para la Defensa, las empresas nacionales en los diferentes ámbitos, podrían optar a oportunidades difíciles de acceder por otros medios.

Las ventajas económicas que se pudieran obtener de las adquisiciones militares, permitirían fortalecer la función y gestión de las FF.AA., y corroborar su permanente intención de integrarse al proyecto de modernización del Estado junto a los beneficios adicionales que obtienen diferentes actores a nivel de país que proporciona la necesaria inversión en Defensa.

Para lograr lo anterior, se requiere dar a conocer a la opinión pública y al ambiente político las bondades del Offset, transformando la percepción del concepto de “gasto en Defensa” a “inversión en desarrollo”, insistiendo ante las autoridades, que las Compensaciones deben producir negocios rentables, único modo que sean viables en el largo plazo y no recarguen indebidamente los precios de los sistemas de Defensa a adquirir.

## **RECUADRO 1**

### **Antecedentes del Contrato de Offset en España por la compra de aviones F-18.**

#### **A. Informaciones.**

El 25 de mayo de 1983, el Consejo de Ministros de España autorizó al Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire a firmar el contrato para la adquisición de 72 aviones F-18A, repuestos, equipos de apoyo, publicaciones y entrenamiento. Posteriormente, el 6 de julio de 1984, en paralelo con el correspondiente contrato de adquisición de los aviones, se firmó el contrato de Compensaciones entre el Gobierno español y la compañía fabricante de los aviones, McDonnell Douglas, el cual fue negociado con anterioridad a la firma del contrato para la adquisición de los citados aviones.

El convenio, por su volumen y complejidad, no sólo ha sido, hasta la fecha, el más importante firmado por el Ministerio de Defensa Español, sino que por su proyección internacional ha marcado un hito en la historia de las Compensaciones. Este convenio, comprometía a McDonnell Douglas a generar Compensaciones económicas por un valor de US\$ 1.543 millones (dólares estadounidenses de enero de 1981) y se establecían cuatro hitos de cumplimiento, de acuerdo a lo siguiente:

Al 31 del diciembre de 1984: US\$ 47.147 millones de dólares estadounidenses.  
Al 31 del diciembre de 1987: US\$ 402.894 millones de dólares estadounidenses.  
Al 31 del diciembre de 1990: US\$ 450.042 millones de dólares estadounidenses.  
Al 31 del diciembre de 1993: US\$ 642.917 millones de dólares estadounidenses.

#### **B. Tipos de Offset.**

El Convenio de Offset establecía, como mínimo, que el 40% del total de las actividades de Compensaciones debía ser realizado en operaciones que implicaran transferencia de tecnologías características de los países desarrollados. En cuanto a los tipos de Offset, al menos un 17% debía realizarse en actividades de Offset Directo, es decir, referido a actividades de compensación relacionadas con los aviones F-18.

#### **C. Cumplimiento del Acuerdo de Compensaciones.**

El conjunto de operaciones de Compensaciones presentadas por McDonnell Douglas al término del período del contrato demostró que la citada firma había alcanzado un grado del 100,06% de su compromiso contractual.

Desde el punto de vista cualitativo, se demostró que las transacciones que implicaban transferencia de tecnologías propias de países desarrollados alcanzaban un total del 64,9% (superando ampliamente el compromiso del 40%). El Offset Directo, alcanzó un 40,7% lo que permitió que España desarrollara su industria aeroespacial y hoy sea uno de los principales exportadores de aeronaves del mundo.

En cuanto a la distribución sectorial, el balance resultante es del 41% acreditado en Compensaciones para el sector Defensa y el 59% en transacciones para el sector civil, destacando dentro de esta área los sectores de química y farmacia (se consiguieron exportaciones a EE.UU. y Canadá de productos como Fenol, Alcohol y Acetona), siderometalúrgica, alimentación (apoyo para exportaciones a los EE.UU. de aceite y vinos envasados, productos cuyo acceso al mercado de ese país presentaba dificultades) y electrónica, tal como se indica en las figuras adjuntas en páginas 244 y 245.

\* Capitán de Corbeta. Oficial de Estado Mayor. N.

1. Definición aceptada en Chile por el Comité Nacional de Programas Industriales Complementarios de la CORFO.
2. Ministerio de Defensa de España: “15 Años de Cooperación Industrial en el Ámbito de la Defensa”. Edición Especial. Madrid, 2000. 152 pp.
3. Ibid., pp. 168-175.
4. El artículo “puro” fue agregado por el autor para diferenciarlo del Offset Directo a que pertenece esta clasificación.
5. Rodríguez, Antonio: “La administración de un sistema de Compensaciones Industriales. Una experiencia real”. Conferencia dictada durante el Seminario de adquisiciones militares, sistemas de Compensaciones (Offset) y desarrollo humano, tecnológico e industrial,

- organizado por el Centro de Estudios Aeronáuticos del Espacio, el 8 de julio de 1999, en el Hotel Crown Plaza, Santiago. Publicada en el Anuario CEADAE, 1999. pp 43-61.
6. THYSSENKRUPP: "Concepto para un programa de Offset en el contexto de la construcción de Fragatas tipo Meko para la Armada de Chile".
  7. Heine Lorenzen, Jorge: "Adquisiciones en Defensa"; Diario "El Mercurio", Santiago, 15 de noviembre de 1999. Cuerpo "A", pág. A-2.
  8. En el caso nacional, el proceso de adquisiciones de las instituciones de la Defensa está regido por ley y debe ser autorizado por el Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA) y por el Presidente de la República, ya que solamente una vez tramitado el Decreto Supremo, la institución de las FF.AA. puede proceder a poner en vigencia el contrato de la adquisición, previamente acordado.
  9. Instructivo Presidencial N° 28 del 27 de noviembre de 2000.

## BIBLIOGRAFÍA

- Heine Lorenzen, Jorge: "Adquisiciones en Defensa", Diario "El Mercurio" de Santiago, 16 de noviembre de 1999.
- Johnson, L. Joel: "Sistema de Compensaciones Industriales. Oportunidades y Alcances". Centro de Estudios Aeronáuticos y del Espacio. Anuario CEADAE. Santiago, 1999.
- Instructivo Presidencial N° 28, del 27 de noviembre de 2000.
- ISDEFE. Gerencia de Cooperación Industrial: "Aspectos de Diseño, negociación y gestión de convenios de Compensación Industrial. (Offset). Santiago, marzo de 2001.
- Ministerio de Defensa de España: "15 años de cooperación industrial en el ámbito de la Defensa". Edición Especial. Sin Editorial. Madrid, 2000.
- Navarro Meza, Miguel: "La variable Offset como componente político de los contratos de adquisiciones militares". Centro de Estudios Aeronáuticos y del Espacio. Anuario CEADAE. Santiago, 1999.
- Rivas Gómez, Gonzalo: "Definición de Offset es vital para compras militares". Diario "El Mercurio" de Santiago, 9 de abril de 2001, pág. 2.
- Rodríguez, Antonio: "La administración de un sistema de Compensaciones Industriales. Una experiencia real". Seminario de adquisiciones militares, sistemas de Compensaciones y desarrollo humano, tecnológico e industrial, organizado por el Centro de Estudios Aeronáuticos y del Espacio. Santiago, 1999.
- THYSSENKRUPP: "Concepto para un programa de Offset en el contexto de la construcción de Fragatas tipo Meko para la Armada de Chile"; Dusseldorf, Alemania, 2000.