

“GASTO EN DEFENSA” *

Miguel A. Vergara Villalobos **
Almirante

Introducción.

En primer término quiero destacar y agradecer la presencia y participación de las distinguidas autoridades de Gobierno, parlamentarios, altos funcionarios civiles y militares, empresarios e invitados a este Seminario. Vuestra presencia pone de relieve la importancia del tema que estamos tratando, y constituye un estímulo para todos quienes nos interesamos y preocupamos por la Seguridad y la Defensa de nuestra Patria.

Hemos escuchado una amplia variedad de visiones y perspectivas respecto al tema objeto de esta reunión, todas ellas de alto interés y relevancia. Por mi parte, en mi calidad de Comandante en Jefe de la Armada, quisiera cerrar este Seminario Académico, compartiendo con ustedes algunas reflexiones desde una perspectiva Institucional, que espero contribuirán a entregar una visión más completa del tema del “Gasto en Defensa”.

En la primera parte de mi presentación se indica que las relaciones entre Estados se enmarcan no sólo en el conflicto, sino fundamentalmente en la identificación de oportunidades de cooperación; asimismo, planteamos que en un mundo globalizado, la defensa también debe ser globalizada. Más adelante, se delinean algunos criterios clásicos para definir la inversión en Defensa, proponiendo incorporar un nuevo criterio de asignación de recursos que, además de mantener una cierta proporcionalidad con el Producto Interno Bruto (PIB), considere la participación de las FF.AA. en el ámbito internacional. Posteriormente, junto con fundamentar esta participación se explica el desafío que enfrenta la Defensa Nacional en el siglo XXI. Finalizo destacando algunas de las aspiraciones de la Armada, en este nuevo orden global que se está configurando.

El conflicto.

Entro en materia resaltando algo obvio: nuestro país no es una isla, sino que está inserto en un mundo muy complejo, interdependiente y competitivo. Precisamente, de esta misma interdependencia y competitividad surge la probabilidad de que las actividades de otro Estado-Nación o actor internacional interfieran o afecten a nuestro proyecto-país, y a nuestros intereses. Aquellas interferencias que no seamos capaces de neutralizar, se transforman en amenazas que, a su vez, pueden desembocar en un conflicto.

Ahora bien, no todas las amenazas se neutralizan mediante la guerra total y la destrucción de las Fuerzas adversarias. Por el contrario, en un mundo interdependiente como el nuestro, lo más probable es que el conflicto entre Estados se exprese en la forma de crisis internacionales, cuya resolución requiera la amenaza del empleo de la Fuerza, o su uso en forma limitada ya sea en intensidad o en extensión geográfica.

Por otra parte, el conflicto no sólo puede darse entre Estados, sino también contra formas más sutiles de organizaciones, como lo son el terrorismo, el narcotráfico, las migraciones ilegales, el tráfico de armas, etc.; la solución de este tipo de conflictos pasa por la cooperación y transparencia entre los distintos países.

El conflicto también puede autogenerarse al interior del propio Estado cuando existe una Institucionalidad débil, incapaz de controlar la estabilidad interna; o bien tratándose de

una tiranía que atente contra la dignidad de sus propios conciudadanos; en casos extremos, la solución de estos delicados conflictos requerirá la participación de las Naciones Unidas.

No obstante su plena vigencia, el conflicto no representa el todo de las Relaciones Internacionales. Si queremos que nuestro proyecto país sea exitoso, no basta con que seamos capaces de identificar y protegernos de los potenciales riesgos y amenazas, sino que, principalmente, debemos tener la habilidad para detectar y aprovechar las oportunidades que nos ofrece este mundo interdependiente y globalizado. Lo natural es que existan otros Estados que de algún modo son complementarios con el nuestro, en el sentido que podemos tener parte de lo que ellos necesitan y viceversa, generándose así un fluido intercambio comercial. De esta realidad surgen nuevos intereses que pueden localizarse dentro o fuera de nuestro territorio, intereses que eventualmente deberemos proteger contra las amenazas que ellos mismos pudieran despertar.

Defensa globalizada.

Considerando que el conflicto se puede manifestar de distintas formas, que existe graduabilidad en la aplicación de la Fuerza y que, además, se presentan matices asociados a la dualidad de amenazas y oportunidades, podemos concluir que en un mundo globalizado, la defensa para ser eficiente también debe ser globalizada. Es decir, es el Poder Nacional como un todo, quien debe neutralizar riesgos y amenazas, como asimismo identificar las oportunidades de cooperación que se nos presentan. Ni los civiles tienen la exclusividad del Desarrollo, ni los militares tenemos la de la Defensa. Desde esta perspectiva, la Defensa debe ser vista en íntima relación con el Desarrollo y la Seguridad. Desarrollo no sólo económico, sino también Institucional e incluso socio-cultural. Por eso, concordamos plenamente con el Libro de la Defensa Nacional cuando plantea que la Seguridad es “la condición que logra un país cuando sus intereses Nacionales están a resguardo de interferencias importantes”, gracias a las acciones que se han tomado tanto en el ámbito del Desarrollo, como en el de la Defensa.

Es decir, la Defensa, siendo global, no puede estar descontextualizada de las capacidades reales y potenciales del país, ni de la complejidad de sus relaciones internas y externas; necesariamente debe considerar los aspectos políticos, económicos y socio-culturales del entorno.

Con todo, el peso de la Defensa, particularmente en tiempos de paz, recae sobre las FF.AA. Por eso entendemos que el título de este Seminario al hablar de “Gasto en Defensa”, se refiere esencialmente a la asignación de recursos por parte del Estado, para satisfacer las necesidades de equipamiento, entrenamiento y operación de las FF.AA.

Criterios para invertir en Defensa.

Asumiendo que contamos con un acuerdo básico en la conceptualización que hasta aquí hemos desarrollado, intentaremos ahora identificar cuáles son los criterios para invertir en Defensa.

El problema es complejo no sólo por la intrincada red de aspectos internos y externos que deben analizarse, sino porque además desde un punto de vista técnico, la Defensa no es un bien económico que se pueda transar en el mercado. Por el contrario, se trata de un bien social, cuyos beneficios los reciben todos por igual, independientemente del deseo de cada cual de tener más o menos de ese bien. Peor todavía, en tiempos de paz prolongada, el común de la gente no percibe incentivo alguno para invertir en Defensa.

Por esto, en la práctica, el criterio para asignar recursos a las FF.AA. escapa a las consideraciones meramente económicas, siendo en lo fundamental una decisión política, en que se mezclan realidades y percepciones. Por esto, y dado que la Defensa y consecuentemente las FF.AA., juegan un importante rol en la consecución de nuestro proyecto-país, debemos intentar delinear algunos criterios que nos permitan cierta objetividad en la asignación de tan importantes recursos.

En primer lugar, sin duda que debemos analizar la magnitud y la probabilidad de ocurrencia de los riesgos y amenazas que nos pudiesen plantear otros Estados y actores internacionales; esta es la forma más clásica para dimensionar el esfuerzo económico que un país debería hacer para proveer su defensa. Junto con esto, también deberíamos tener en cuenta las externalidades positivas que aportan las FF.AA., como exponentes de la Defensa en tiempos de paz. A modo de ejemplo y suponiéndolas conocidas, sólo mencionaré el título de estas externalidades, sin entrar a detallarlas:

- Contribución al Desarrollo.
- Contribución a la Política Exterior del Estado.
- Apoyo en catástrofes y desastres naturales.
- Apoyo a zonas aisladas.
- Preparación de profesionales altamente calificados.
- Contribución a la formación del espíritu Nacional y sentido de pertenencia.
- Promoción de la integración social, etc.

Otro aspecto por considerar para definir cuánto invertir en Defensa es evaluar el valor de la cosa cuidada o protegida, puesto que es de toda lógica que un bien más valioso deba ser protegido con mayor esmero que otro de menor valor. En este sentido, aunque no es tarea fácil cuantificar objetivamente bienes como la integridad territorial o la dignidad Nacional, sí nos parece evidente que un país que crece económicamente y expande su comercio internacional, requiere contar con una mayor Fuerza Militar. Por eso planteamos que la asignación de recursos a la Defensa debería tener alguna proporcionalidad con el Producto Interno Bruto (PIB).

Por otra parte, las FF.AA. claramente constituyen un aporte importante a la creación de condiciones de certidumbre que, a la larga, fomentan la inversión y el crecimiento del país. Por todas estas razones, tal como se plantea en nuestro Libro de la Defensa: “la inversión en Defensa se puede considerar como un proyecto, con un flujo económico que tiene lugar en el tiempo y que permitiría determinar su sentido social”. Lamentablemente, en la actualidad no existe el instrumental suficiente para cuantificar un proyecto de esta envergadura.

FF.AA. en el ámbito internacional.

Sin descartar los criterios tradicionales antes enunciados, a nuestro juicio, a la hora de asignar recursos para la Defensa, irá cobrando cada vez mayor relevancia la participación de las FF.AA. en el ámbito internacional, sea en operaciones de paz, de apoyo humanitario, o en la promoción y protección de nuestros intereses, donde quiera que éstos se generen.

Tenemos la firme convicción que en un mundo interdependiente, las FF.AA. no se agotan, ni mucho menos, en la defensa del país contra amenazas planteadas por otros Estados y actores internacionales, sino que son y actúan como elementos de poder, para la acción y presencia internacional del Estado. Esto sucede aún en ausencia de amenazas directas específicas, como lo fueron las amenazas territoriales que tanto nos desvelaron durante el siglo que se fue. Estimamos que el problema estratégico que las FF.AA. de Chile

deben enfrentar y resolver en el siglo XXI es diferente al que enfrentaron durante los siglos XIX y XX.

En efecto, hasta el siglo recién pasado, Chile optó por una economía cerrada, en un mundo en el cual el avance hacia la globalización había quedado congelado por la Guerra Fría. Su participación económica internacional fue prácticamente inexistente y enfrentó, además, diversos conflictos fronterizos derivados de situaciones políticas internas de otros países, que efectivamente pudieron devenir en guerras vecinales. En este esquema internacional nuestro problema estratégico se mantuvo circunscrito a la defensa territorial, marcado por una actitud defensiva y reactiva desde nuestro peculiar aislamiento geográfico y económico.

Hoy esa situación la prevemos lejana, sin descartar que pudieran estallar crisis, incluso con la eventual participación de Fuerzas Militares. Sin embargo, es un hecho que ahora somos mucho más interdependientes. Primero fue la adopción por parte de nuestro país de una estrategia de desarrollo abierta al comercio exterior, potenciada luego por la avalancha de la globalización cuando la caída del Muro de Berlín permitió su expansión acelerada.

En el siglo XXI que comienza, lo que nos amenaza más seriamente no es el riesgo de perder parte de nuestro territorio nacional a manos de un país vecino, sino el de ser incapaces de influir en el curso de los acontecimientos mundiales; o no poder entregar a nuestros conciudadanos la seguridad y desarrollo que les permita alcanzar los niveles de educación, salud y bienestar que se merecen. Para lograr esta condición de país desarrollado, Chile ha escogido un camino específico, que es el de integrarse al proceso de globalización. Esto nos obliga a transitar por la participación y el compromiso con la vida internacional. Obviamente, la Defensa no puede estar ajena a este proceso.

Definición estratégica.

En definitiva, debemos aceptar que somos parte del mundo. Y si queremos ser actores y no meros espectadores, debemos definir el grado de influencia y participación internacional que deseamos alcanzar. Podemos optar por ser irrelevantes o por tratar de influir en el curso de la vida internacional. La elección está abierta. Lo único que no podemos dejar de hacer es tomar una opción clara por una u otra alternativa.

Cualquiera sea nuestra elección, ella debe comprometer al Poder Nacional como un todo. Pero, sin duda, el aspecto más sensible lo constituye el ámbito de la Seguridad y la Defensa. Sensible, porque para nuestro proyecto-país, la paz y el orden internacional son condiciones vitales para asegurar el libre flujo de nuestro comercio marítimo de importaciones y exportaciones, que representa más del 80% de nuestro Producto Interno Bruto (PIB); y, sobretodo, porque participar en la mantención de esa paz podría significar un costo en vidas humanas. De allí la importancia de difundir hacia la opinión pública, el interés Nacional asociado a cada operación internacional en que participen miembros de las FF.AA. de Chile. Mientras mayor sea el riesgo, más claramente la ciudadanía debería comprender la correlación con el interés Nacional.

No obstante, aún con los riesgos inherentes, a nuestro juicio, la alternativa no es la marginación sino una participación selectiva, especializada, oportuna y proporcional a nuestros recursos e intereses. Desde ya, Chile se ha comprometido con las Naciones Unidas para mantener Fuerzas stand-by, y debemos estar en condiciones de honrar ese compromiso, pues, una de nuestras más preciadas características es que somos un país responsable y serio.

No nos hagamos ilusiones, no podremos acceder a los beneficios de la globalización sin aceptar al menos una porción de las cargas y de los riesgos asociados. Si queremos ser parte del sistema global debemos serlo integralmente, también en el ámbito de la Seguridad; en caso contrario, no seremos miembros del Club por mucho tiempo más. Desde esta perspectiva, creemos que la magnitud del gasto en Defensa debería mantener alguna proporcionalidad con el tipo e intensidad de la presencia internacional que se estime adecuada para el interés y Seguridad de Chile; como asimismo por el grado de influencia que aspiremos a tener en nuestro entorno regional, hemisférico y mundial.

A nuestro entender, el problema de Defensa Nacional más trascendente de este momento no es la selección de equipos ni de unidades. Aquellos son problemas técnicos que conocemos y que sabemos resolver bien. Lo realmente importante es la determinación y legitimación pública del nuevo posicionamiento estratégico que debería adoptar Chile en el mundo globalizado en que vivimos; y, consecuentemente, la identificación de los servicios y tareas que las FF.AA. de Chile tendrían que prestar para que ese posicionamiento tenga credibilidad. Obviamente, estas nuevas tareas requerirían de un financiamiento específico.

Un debate de este tipo, con altura de miras, ofrecería una mejor respuesta a cuánto es necesario gastar en Defensa y cuáles son las prioridades en la asignación de esos recursos. Subsidiariamente, permitiría dar a conocer a todo el cuerpo político y social de Chile, los costos y riesgos asociados, y así contribuir a internalizar la común responsabilidad por la Defensa.

Renovación de la flota.

En este contexto de internacionalización, la Marina ha ido asumiendo los cambios y estamos tratando de manejarlos. Sin embargo, es preciso reconocer que con un presupuesto como el que tenemos, en el cual el “piso de referencia” se ha transformado en “techo máximo”, se hace difícil acometer este nuevo desafío que debemos enfrentar como país. Apreciamos conveniente intensificar nuestra participación en operaciones internacionales, con Armadas amigas de la región y del hemisferio, pero eso conlleva un costo que no siempre estamos en condiciones de solventar. Más importante todavía, requerimos contar con buques oceánicos en condiciones de enfrentar las realidades del presente y del futuro. Nuestro desafío, entonces, es lograr las capacidades estratégicas para hacer bien lo que, como país, debemos hacer en el siglo XXI que recién comienza.

Nuestro Gobierno, consciente de esta situación, tiene la firme voluntad de llevar a cabo el proyecto para reemplazar nuestras Unidades, antes de que alcancen el límite de su vida útil. En estos momentos estamos analizando el mercado de buques usados y, paralelamente, explorando una alianza estratégica con astilleros extranjeros, para construir buques en Chile. Naturalmente, los aspectos financieros constituyen un aspecto relevante por considerar.

Al respecto, la Armada se enorgullece de la calidad de gestión de sus recursos. Tenemos total transparencia, creemos estar haciéndolo bien, y somos abiertos a recibir ideas para hacerlo aún mejor. Esperamos que la optimización de la gestión sea suficiente para enfrentar el tremendo desafío que significa renovar la totalidad de nuestra Flota Oceánica con los propios recursos presupuestarios; esto, sin descuidar la operación y mantenimiento del resto de los medios que conforman la Armada de Chile.

Reflexiones finales.

Quisiera finalizar esta presentación de cierre, invitándoles a acompañarme en algunas reflexiones que planteo a modo de conclusiones.

Primero, independientemente del rol central que cumplen las FF.AA., la Defensa es una responsabilidad que atañe a todos los chilenos y a todos los ámbitos de actividad. El éxito de nuestro proyecto-país requiere de la acción mancomunada e integral del total del Poder Nacional, de modo que seamos capaces de identificar y neutralizar las nuevas amenazas con que nos emplaza este mundo globalizado y, también, de auscultar y aprovechar las oportunidades de cooperación que se nos presentan día a día.

En segundo lugar, debemos tener en cuenta que las FF.AA. de Chile no se agotan en la defensa del territorio y la soberanía, sino que también juegan un importante rol en contribuir a la mantención de la paz y el orden internacional, tarea que conlleva costos y riesgos que el país debe asumir, si queremos ser actores y no meros espectadores en este mundo globalizado. Bajo esta visión, la asignación de recursos para las FF.AA., además de mantener alguna proporcionalidad con el Producto Interno Bruto (PIB), debería también considerar las exigencias que impone nuestra participación internacional.

Finalmente, en este contexto de apertura y presencia activa de Chile en el ámbito internacional, la Armada tiene la firme voluntad de incrementar su participación en ejercicios y operaciones de paz con otras Marinas amigas; y queremos hacerlo eficiente y eficazmente, lo que se nos hace difícil con un presupuesto de continuidad como el que hoy tenemos, con el cual también se prevé financiar la renovación de la Flota.

Agradezco, una vez más, a los señores expositores, a las distinguidas autoridades que nos acompañan y a nuestros invitados. Esperamos haber sembrado en cada uno de ustedes alguna nueva inquietud respecto de un tema de tanta importancia para la vida y progreso de Chile, como lo es la asignación de recursos para la Defensa Nacional.

* Discurso de Clausura del Seminario "Gasto en Defensa", el día 6 de agosto de 2002, en el Salón de Eventos de la Armada.

** Comandante en Jefe de la Armada. Oficial de Estado Mayor. Ingeniero Naval Electrónico. Master of Arts en Filosofía (The Catholic University of America, Washington DC, USA). Destacado Colaborador, desde 1996.