



# FINANCIAMIENTO DE LAS FUERZAS ARMADAS: UNA VISIÓN DEL PROBLEMA DESDE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA PARA UN CHILE DESARROLLADO, TOMANDO EN CUENTA LAS AMENAZAS EMERGENTES PROPIAS DEL SIGLO XXI

Hernán Sepúlveda Mery\*

*El presente trabajo da a conocer una visión de la sociedad actual sobre el financiamiento de las FFAA., representado por la Ley N° 13.196, a su vez analiza el nuevo proyecto de ley para el financiamiento de la defensa y lo proyecta con la Estrategia de Seguridad y Defensa de un Chile desarrollado, tomando en cuenta las "Amenazas Emergentes" propias del siglo XXI.*

*Analizado lo anterior, se determina que es recomendable para el país, aprobar la nueva ley de financiamiento de las FFAA. y tal como se establece en la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa 2012-2024, que la defensa adopte un rol de apoyo al Ministerio del Interior, el cual se estima debería ser entorno a las "Amenazas Emergentes", a su vez dicho rol se aprecia, acercará a las FFAA. con la ciudadanía, por lo cual será más fácil para la defensa, defender su presupuesto ante la ciudadanía y el país en general.*

## - **Introducción, hipótesis y método.**

Se podría decir que la defensa carece de una medición empírica, al ser "un seguro que sólo se ocupa cuando se necesita", lo anterior produce un efecto de desaprobación del gasto, sobre todo cuando dicho gasto aumenta en directa proporción con el precio del cobre, dicha desaprobación podría (hipótesis) revertirse con otro tipo de financiamiento, además de acercar las Fuerzas Armadas (FFAA.) a la población mediante algún rol que así lo permita.

Para obtener una visión actual he efectuado un método de análisis partiendo por una aproximación de la visión que se tenía en la sociedad chilena cuando se aprobó dicha ley en el año 1958, pasando a la situación actual de la ley, luego me focalizaré en la visión actual del problema

(encuesta y estudios a fin), en la posible solución representada por el proyecto de ley del nuevo financiamiento, pasando por una visión global del problema, para terminar con las recomendaciones pertinentes en cuanto a la ley de financiamiento de la Defensa y la Estrategia de Seguridad y Defensa de un Chile desarrollado.

## - **¿Qué explica la aprobación de la Ley N° 13.196 en el año 1958?**

La primera Ley del Cobre propiamente tal fue dictada en el segundo gobierno del General Carlos Ibáñez del Campo en el año 1958 y establecía un 15 % de las utilidades del cobre para la defensa, la historia dice que obtuvo su aprobación producto del incidente del islote Snipe<sup>1</sup>, el cual se encuentra en el Canal Beagle, dicho incidente dice

\* Teniente 1°. Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE-UDEC.

1. Álvares Cárcamo, Hugo. "Ley Reservada del Cobre: visión jurídica y política". En línea, disponible desde: <http://www.hacc.cl/docs/Ley%20reservada%20del%20cobre.%20Vision%20juridica%20y%20politica%20-%202007.pdf>

relación con la ocupación por parte de Infantes de Marina argentinos del islote, por considerar que éste pertenecía a Argentina, fue así como un 9 de agosto de 1958, luego de bombardear el islote, fue ocupado por 80 Infantes argentinos, la respuesta de Chile fue

enérgica retirando al embajador, finalmente el 19 de agosto del mismo año los Infantes de Marina se reembarcaron en el destructor "San Juan" y regresaron a su base poniendo término a la ocupación. Luego de este conflicto el congreso aprobó la Ley Reservada del Cobre, la cual producto de dichos incidentes gozó de la aprobación de la sociedad chilena.

**- ¿En lo macro, ya que es una ley reservada, en qué consiste la actual ley reservada del cobre?**

La Ley Reservada N° 13.196, también llamada "Ley Reservada del Cobre", creada en el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1958), estipulaba un gravamen del 15% de las utilidades del cobre para el financiamiento de las Fuerzas Armadas, asegurando la entrega automática de fondos para la compra de armamento sin la consulta al Congreso Nacional<sup>2</sup>. Tras reformas posteriores, fue en 1976, que se estableció el porcentaje final de un 10% de las ventas totales del metal rojo, además establece un piso, un mínimo en el caso que las ventas del cobre sean bajas, pero no establece un tope. Cabe señalar además, que debido a su carácter de reservada, se desconoce en la opinión pública el destino de los fondos otorgados para el gasto militar, los cuales son auditados, eso sí, por la Contraloría General de la República.

**- ¿Cuál es el problema?**

En los últimos años el cobre, llamado también el "sueldo" de los chilenos, ha



incrementado su precio significativamente, dicho aumento de precio ha entablado en la sociedad chilena una no menor discusión sobre los destinos que deberían tener dichos recursos y en consecuencia ha quedado en tela de juicio el elevado ingreso fiscal

que han recibido los últimos años las FF.AA., seguramente si estos ingresos hubiesen sido menores, la discusión sobre el tema no habría existido. Esta discusión logró entablarse en la "agenda pública" de distintos gobiernos tanto de la Concertación de Partidos por la Democracia, como el del actual Presidente Sebastián Piñera Echenique, entendiéndose ello por el hecho que esos fondos no son discutidos anualmente, al ser enviados directamente para el financiamiento de las FF.AA. Dicha discusión no sólo ha estado en el poder ejecutivo, ya que también se ha establecido en el congreso y en muchos de los hogares de la sociedad chilena.

Según el "Estudio Nacional de Opinión Pública, para la Democracia" del año 2010, efectuada entre los meses de septiembre y octubre, sólo un 34% de la población chilena está de acuerdo con el actual financiamiento de las FF.AA.

**- Nueva ley de financiamiento.**

A modo de posible solución y tras el informe del 2004 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo que calificó la Ley Reservada del Cobre como "altamente inapropiada", la ex Presidenta Michelle Bachelet con fecha 7 de septiembre del año 2009, envió un proyecto de ley con el objeto de crear un nuevo sistema de financiamiento para las FF.AA., el cual no fue aprobado.

Recogiendo parte del proyecto de su antecesora, y sumado a las promesas de campaña, el Presidente Sebastián Piñera

2. Álvarez Cárcamo, Hugo. "Ley Reservada del Cobre: visión jurídica y política". En línea, disponible desde: <http://www.hacc.cl/docs/Ley%20reservada%20del%20cobre.%20Vision%20juridica%20y%20politica%20-%202007.pdf>

envió el 20 de mayo del año 2011, mediante MENSAJE N° 053-359, al Congreso Nacional un proyecto de ley que derogará la ley y que establece un mecanismo de financiamiento plurianual, garantizando un equilibrio entre los recursos otorgados y la estabilidad que necesitan las Fuerzas Armadas, y al mismo tiempo el control democrático del gasto en defensa.



*Ceremonia mediante la cual se firma la Ley de Financiamiento de las Fuerzas Armadas por parte de S.E. el Presidente de la República Don Sebastián Piñera Echenique.*

Esta iniciativa legal se sustenta en la entrega de un presupuesto ordinario anual para las FFAA., la creación de un Fondo de Contingencia al que se recurra en emergencias o catástrofes naturales y la entrega de un financiamiento cuatrienal para "capacidades estratégicas" con proyección de doce años.

Dicho financiamiento a 4 años será a su vez evaluado en los años posteriores a su aprobación proyectado a un quinto adicional a dicho presupuesto de modo de mantener la proyección a 4 años en el tiempo, todo esto con la respectiva aprobación del Congreso Nacional y por cierto con un piso (mínimo) que sea capaz de mantener la proyección en el tiempo de financiamiento.

Por último y objeto mantener la proyección de los 12 años, cada gobierno en su primer año, tendrá la tarea de efectuar el presupuesto faltante (4 años) para completar los 12 de proyección.

#### - **Visión Global del problema.**

El "sentir" de la nación, de la sociedad chilena, pide que la Ley Reservada del Cobre sea derogada, lo cual se desprende no sólo de encuestas de opinión pública, si no también, de los debates del legislativo y de los proyectos de ley enviados por el ejecutivo (mensajes), lo cual no debe entenderse como un "problema" para la seguridad y defensa del país, siempre y cuando el nuevo financiamiento sea plurianual, es decir, que se proyecte en el tiempo, tal como lo establece el actual proyecto, pero el mayor énfasis de la discusión de dicho presupuesto plurianual debe estar basado no en las amenazas que puedan existir, ya que éstas varían en el tiempo, como lo fue en 1958, si no más bien en las "capacidades" que deseamos que nuestras FFAA. tengan, de esta forma será sostenible en el tiempo, es decir, si en la entrega anual del presupuesto para las FFAA., el cual estará financiado a 4 años con proyección de 12, se efectúa pensando en las capacidades estratégicas que nos hemos impuesto, éste será sustentable y su discusión estará a la altura de mira que el país se merece.

Dichas "capacidades estratégicas" deben ser congruentes con los roles que la sociedad demanda, pero para eso antes hay que contestar la siguiente pregunta, ¿qué es lo que quiere la sociedad chilena respecto de sus Fuerzas Armadas?, pregunta que bajo mi punto de vista podría ser de fácil respuesta, "la sociedad chilena quiere a sus Fuerzas Armadas objeto defender la nación de una amenaza exterior", pero ¿realmente eso es lo que se quiere?, para responder a esta interrogante podemos tomar en cuenta una investigación desarrollada por Ruth Fuchs del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo, Alemania, llamada "¿Hacia una comunidad regional de seguridad? Las Fuerzas Armadas en la percepción de las elites parlamentarias en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay"<sup>3</sup>, que como su nombre lo indica da

3. En línea, disponible desde: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2006000200002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000200002&lng=es&nrm=iso)



a conocer la percepción de esta interrogante en base a un sector de la sociedad chilena como lo es la elite parlamentaria o más bien el poder legislativo (no sólo la chilena, pero lo que importa en este trabajo es lo concerniente a nuestro país), dicho estudio en la Cámara de Diputados del año 2002 ante la siguiente pregunta: “Con respecto a las Fuerzas Armadas en la actualidad, ¿cuál considera usted que debe ser, en primer lugar, su papel? ¿Y en segundo lugar?”, da como resultado que un 81,2 % dice que en primer lugar las FFAA. están para “Defender el territorio nacional de una agresión extranjera”, por lo cual no cabe la menor duda que existe un consenso al menos de mi percepción, abalada por el estudio citado, de que ese es el rol fundamental o principal por el cual se concibe la existencia de las FFAA., rol que estimo el “Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010” aborda claramente en su parte V “Los medios de la defensa”, pero ese no es el único o exclusivo rol de las FFAA., bajo mi percepción y después de haber estado en la reconstrucción de la VIII Región, post terremoto y tsunami, yo diría que la “Intervención en casos de seguridad interna” sería un rol que la sociedad reclama a “gritos”, es más, si volvemos a la investigación de Ruth Fuchs nos encontramos que ya en el año

2002 un 47,4% dice que en segundo lugar las FFAA. están para *intervenir* en caso de catástrofes o desastres nacionales (epidemias, terremotos, inundaciones), si efectuamos una suma entre los roles censados en la Cámara de Diputados podemos concluir que en un tercer lugar estaría contribuir al desarrollo del país, en un cuarto contribuir al proceso de pacificación internacional, un quinto velar por el orden interno y un sexto lugar luchar contra el narcotráfico, pero la verdad es que todas éstas, excluyendo la contribución al proceso de pacificación internacional, son un solo rol ya que constituyen parte de las “Amenazas Emergentes”<sup>4/5</sup>, en suma según la investigación mencionada estarían todas juntas en segundo lugar con un 74%, este estudio la verdad coincide plenamente con mi percepción de lo que la sociedad chilena quiere de sus FFAA. (por eso lo estoy citando). Pues bien, volvamos al libro de la defensa 2010, cuántos de estos roles son abordados, ya dije que el principal está claramente abordado, el segundo, contribuir con la paz internacional también está especificado y desarrollado en cada una de las ramas de la defensa, con respecto a contribuir con el desarrollo social del país, intervenir ante catástrofes y en caso de seguridad interna, de alguna u otra forma son abordados, es decir, dentro

4. Las “Amenazas Emergentes” o “Nuevas Amenazas” consideradas por la OEA, aprobadas en la tercera sesión plenaria, en Ciudad de México, el 28 de octubre de 2003, serían entre otras:  
El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.  
Lo anterior, en línea, disponible desde:  
[http://www.revistafuturos.info/documentos/docu\\_f4/decla\\_seg\\_hem.htm](http://www.revistafuturos.info/documentos/docu_f4/decla_seg_hem.htm)
5. Las amenazas emergentes consideradas en el estudio serán: Las catástrofes o desastres nacionales, contribuir al desarrollo económico y social (pobreza), seguridad interna y narcotráfico.

de los ámbitos de acción de las FFAA. se nombra la cooperación al desarrollo contribuyendo con las capacidades institucionales a la sustentabilidad social, económica y ambiental del país, así como enfrentar desastres o catástrofes, pero claramente aquí no se abordan problemas de seguridad interna como el narcotráfico, lavado de dinero, terrorismo, pobreza extrema y otros problemas a la seguridad interna existentes, ahora bien, en la nueva Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional 2012-2024, consultada recientemente por su Excelencia el Presidente de la República, por primera vez abre una ventana para “colaborar con medios específicos y a requerimiento del Ministerio del Interior, de acuerdo con la legislación vigente”, lo cual en un principio era “contribuir con capacidades específicas a las fuerzas de orden y seguridad pública, para apoyarlas en su tarea de protección a la población civil, frente amenazas transnacionales, en conformidad a la ley”, pero fue cambiado, la verdad sustancialmente no hay cambio alguno, lo importante es que esto justamente quiere decir que ya se están cimentando las bases para que la defensa adopte un rol en esta materia, ahora bien ¿cuál será el alcance de ese rol?

Dicho rol, claramente debe de ser abordado a profundidad, la intención es que las FFAA. mantengan un rol frente a “Amenazas Emergentes” y cada amenaza tendrá un marco de acción distinto, lo cual debe ser abordado y definido posteriormente, todo esto acorde con la nueva Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional y por supuesto con la legislación vigente, ahora bien dicho rol no pretende opacar, entorpecer o crear una duplicidad de roles, en cuanto a la que ejecutan las policías, el rol debe ser complementario, es decir, de cooperación permanente y de acción cuando así el poder político lo requiera, insisto, *sin interferir en el rol permanente de las Fuerzas de Orden y Seguridad*; en definitiva para este investigador, se estima que debe ser un rol de “apoyo”;

pero permanente y por otra parte estar siempre listos a ser requeridos, para actuar en forma directa (ya no solo de apoyo) cuando la situación lo amerite, eso sí, invariablemente bajo el amparo de un estado de excepción constitucional.

De esta forma al ser requeridos ante alguna de estas amenazas, como lo fue post 27F, las FFAA. se encuentren preparadas para cumplir con su deber, ya que más temprano que tarde, la defensa será requerida para casos de esta envergadura.

#### - **Recomendaciones.**

- Aprobar el actual proyecto de ley de financiamiento de la defensa, ya que eso contribuye a la consolidación democrática de Chile, sobre todo si tomamos en cuenta el hecho que en la proyección del gasto (12 años) intervienen distintos gobiernos en el tiempo y año a año el poder legislativo, eso sí, esto conlleva tener una masa crítica muy bien informada en temas de defensa, tanto en el poder ejecutivo, como en el legislativo y porqué no decirlo, en la sociedad chilena en su conjunto; dicha masa crítica creo, actualmente está en vías de consolidación, pero aun así, es recomendable aprobar el actual proyecto de ley de financiamiento de la defensa nacional, en definitiva transparentemos el financiamiento de las FFAA. con la sociedad chilena del siglo XXI, a través del proyecto de ley existente.
- No ocupemos solo ese “seguro” (la Defensa) cuando se esté amenazado por otro Estado, es decir amenaza exterior, además muchas “Amenazas Emergentes” también tienen una componente exterior, debido a la globalización, fenómeno propio del siglo XXI y aprovechémoslo en el día a día con roles que acerquen a nuestras FFAA. con la sociedad chilena, para lo cual se debe estar preparado, a lo menos, incorporando a la defensa en roles “Segundarios” o de “apoyo”

a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, tomando en cuenta las "Amenazas Emergentes", tal como ya fue incorporado en la nueva Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional 2012-2024, para avanzar así, en la consolidación democrática del país.

- A su vez, se estima que será mucho más fácil para la Defensa Nacional defender su presupuesto ante la ciudadanía, si se tiene roles que la acerquen a ésta en el día a día y eso es justamente lo que hay que explotar en forma inteligente y consensuada.

\*\*\*

### BIBLIOGRAFÍA

1. Álvarez Cárcamo, Hugo: "Ley Reservada del Cobre: visión jurídica y política". En línea, disponible desde: <http://www.hacc.cl/docs/Ley%20reservada%20del%20cobre.%20Vision%20juridica%20y%20politica%20-%202007.pdf>
2. Ley Rervada N° 13.196, para financiamiento de las FF.AA., también llamada Ley Reservada del Cobre.
3. MENSAJE N° 053-359, sobre el financiamiento de las FF.AA., enviado al Congreso Nacional, el 20 de mayo del 2011, por su Excelencia el Presidente de la República, Don Sebastián Piñera Echenique.
4. Ruth Fuchs, "¿Hacia una comunidad regional de seguridad? Las Fuerzas Armadas en la percepción de las elites parlamentarias en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay". En línea, disponible desde: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2006000200002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000200002&lng=es&nrm=iso)
5. Declaración de seguridad sobre las Américas (O.E.A.). En línea, disponible desde: [http://www.revistafuturos.info/documentos/docu\\_f4/decla\\_seg\\_hem.htm](http://www.revistafuturos.info/documentos/docu_f4/decla_seg_hem.htm)
6. Ley Orgánica Constitucional sobre los Estados de Excepción, N°18.415.
7. Libro de la Defensa Nacional 2010.
8. Nueva Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa Nacional, 2012-2024.
9. "Auditoría a la Democracia". Estudio Nacional de Opinión Pública Septiembre-Octubre 2010. En línea, disponible desde: [http://www.auditoriaalademocracia.org/archivos/1292490932Encuesta\\_Auditoria\\_Democracia.pdf](http://www.auditoriaalademocracia.org/archivos/1292490932Encuesta_Auditoria_Democracia.pdf)

## ANEXO

Los siguientes cuadros fueron extraídos objeto tener una percepción del Congreso Nacional con respecto a los roles de las FF.AA., dicha percepción fue extraída del siguiente artículo “¿Hacia una comunidad regional de seguridad? Las FF.AA. en la percepción de las élites parlamentarias en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay<sup>6</sup>” de Ruth Fuch (Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo Alemania).

Se concluye de estos cuadros, el hecho de que para el poder legislativo, (el cual bajo nuestro punto de vista es el poder que mejor representa a la sociedad chilena, al tener representantes de la mayoría de ésta) en un segundo rol fundamental estarían las amenazas emergentes, con sobre el 85% para los diputados y sobre el 75% para los senadores.

TABLA 17: Papel de las Fuerzas Armadas, diputados, Chile (en porcentaje)

	1994		1998		2002	
	Primer lugar	Segundo lugar	Primer lugar	Segundo lugar	Primer lugar	Segundo lugar
Defender el territorio nacional de una agresión extranjera	62,7	13,3	76,1	6,7	81,2	7,6
Contribuir a las tareas de desarrollo económico y social a nivel nacional	19,2	46,6	9,1	30,3	10,1	25,1
Intervenir en caso de catástrofes o desastres nacionales (epidemias, terremotos, inundaciones) / defender la Constitución <sup>25</sup>	9,5	9,2	-	36,0	2,0	47,4
Contribuir a los procesos de pacificación internacional	6,5	20,5	14,8	12,4	2,2	10,4
Velar por el orden interno	2,2	5,8	-	5,6	3,4	4,7
Combatir el narcotráfico	-	1,2	-	1,1	-	3,6
Ninguna de las anteriores	-	-	-	2,2	-	-
N.C.	-	3,4	-	5,6	1,2	1,2
(N)	(93)	(89)	(88)	(89)	(88)	(88)

Pregunta formulada: Con respecto a las Fuerzas Armadas en la actualidad, ¿cuál considera usted que debe ser, en primer lugar, su papel? ¿Y en segundo lugar?

TABLA 20: Papel de las Fuerzas Armadas, senadores (porcentaje)

	Argentina		Brasil		Chile		Uruguay	
	Primer lugar	Segundo lugar	Primer lugar	Segundo lugar	Primer lugar	Segundo lugar	Primer lugar	Segundo lugar
Defender el territorio nacional de una agresión extranjera	84,8	1,7	65,7	2,5	85,2	5,9	73,7	4,3
Intervenir en caso de catástrofes o desastres nacionales (epidemias, terremotos, inundaciones)	-	31,2	6,8	33,8	-	36,6	13,0	51,9
Contribuir a las tareas de desarrollo económico y social a nivel nacional	5,5	17,5	4,7	9,7	9,7	33,2	4,4	12,9
Contribuir a los procesos de pacificación internacional	8,0	30,1	-	17,0	2,6	14,4	-	17,6
Velar por el orden interno	-	2,1	-	5,9	2,5	2,6	-	9,0
Combatir el narcotráfico	-	9,7	-	2,8	-	4,6	8,8	-
Ninguna de las anteriores	-	-	-	2,5	-	-	-	-
N.C.	1,7	7,6	22,7	25,8	-	2,6	-	4,4
(N)	(52)	(36)	(37)	(37)	(37)	(23)	(23)	(23)

Pregunta formulada: Con respecto a las Fuerzas Armadas en la actualidad, ¿cuál considera usted que debe ser, en primer lugar, su papel en el futuro inmediato? ¿Y en segundo lugar?

Las amenazas emergentes consideradas en este estudio serán: Las catástrofes o desastres nacionales, contribuir al desarrollo económico y social (pobreza), seguridad interna y narcotráfico.

6. Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200002&script=sci_arttext)