



PROYECTO QUE FACULTA AL SENADO PARA AUTORIZAR LA COMPRA DE MATERIAL BELICO

I. TRANSPARENCIA Y GASTO MILITAR.

El gasto militar, como todos los otros gastos del sector público, debería sintetizarse en el presupuesto anual que aprueba el Poder Legislativo. No obstante, existe una muy importante diferencia entre ese presupuesto y el de cualquier otra repartición fiscal: los recursos destinados a la adquisición y/o modernización de sistemas de armas (los fondos provenientes de la denominada “Ley del Cobre”) no están incluidos en el presupuesto que conoce el Congreso.

Uno de los principios básicos que debe satisfacer un presupuesto, la integralidad, claramente no se cumple en el caso de las fuerzas armadas. Existe más de un presupuesto y cada parte tiene distintas metodologías en la realización del ciclo presupuestario. Normalmente ese ciclo considera las fases de: formulación, aprobación legislativa, ejecución y auditoría (evaluación). En la forma que se realiza cada una de ellas, los dos presupuestos que mantienen las fuerzas armadas son completamente distintos y lo son también en la posibilidad de realizar, por parte de la sociedad, una real evaluación de lo efectuado con los recursos.

Los montos asignados por la “Ley del Cobre” tienen carácter de reservados, no están bajo el análisis del Legislativo y no existe cuenta pública de ellos. Un elemento básico de transparencia no está presente en este caso: disponibilidad de información. Ello, sin embargo, no sólo afecta a los “fondos reservados”, sino también al presupuesto fiscal; no existe ninguna manera de bajo costo que permita a un ciudadano interiorizarse del nivel, propósito y logros alcanzados con los recursos que integran el gasto militar.

Un paso para superar lo anterior, tuvo lugar con motivo de la publicación de la Ley N°20.977, de 22 de diciembre de 2016, que derogó el carácter secreto o reservado del texto de la Ley N°13.196, o “Ley Reservada del Cobre”, incluidas sus modificaciones¹. Pues bien, de la lectura de dicha normativa es posible identificar la siguiente regulación:

- Se establece que el 10% del ingreso en moneda extranjera determinado por la venta al exterior de la producción de cobre, incluidos sus subproductos, de la Corporación Nacional del Cobre de Chile y el 10% del valor de los aportes en cobre al exterior que efectúe dicha Corporación, deberán ser depositados por el Banco Central en moneda dólar de los Estados Unidos de América, en la Tesorería General de la República, con el objeto de que el Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA) cumpla con las finalidades de la ley N°7.144. Cabe señalar, que dicho Consejo fue suprimido por el DFL N°1, de 11 de marzo de 2011, del Ministerio de Defensa. Además, su artículo 8° Transitorio preceptúa que será aquella Secretaría de Estado su sucesora legal.
- Además, anualmente, deberá practicarse una liquidación final del rendimiento de la Ley del Cobre y, si la cantidad total del rendimiento del 10% fuera inferior a ciento ochenta millones de dólares América del año anterior al del respectivo reajuste, la

¹ Texto íntegro de la ley disponible en: <http://www.defensa.cl/noticias/ley-que-establece-mecanismo-de-financiamiento-a-las-fuerzas-armadas-deja-de-ser-secreta/>



- diferencia deberá ser completada por el Fisco. Al efecto, deberá consignarse un ítem excedible en la Ley de Presupuestos de la Nación de cada año (artículo 1°);
- Las entregas de fondos se harán en forma reservada; se mantendrán en cuentas secretas, se contabilizarán en forma reservada y su inversión, ya sea en compras de contado o en operaciones a crédito, pago de cuotas a contado o servicio de los créditos, se dispondrá mediante decretos supremos reservados exentos de toma de razón y refrendación (artículo 2°);
 - La fiscalización y control que corresponde a la Contraloría General de la República sobre los fondos a que se refiere el artículo 1°, se hará en forma reservada, de acuerdo con los procedimientos y modalidades que determine el Contralor General, los que afectarán a todos los servicios, organismos, instituciones o sociedades del Estado en que éste tenga participación y que intervengan en la materia. Sin perjuicio de la referida fiscalización, la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO) ejercerá especialmente las atribuciones que le confiere el decreto ley N°1.349, de 1976, para los efectos de esta ley, y suministrará al Consejo Superior de Defensa Nacional (hoy Ministerio de Defensa Nacional) los antecedentes que obren en su poder, que éste requiera;
 - Los recursos establecidos en el artículo 1° no se incluirán en la contabilidad general de la Nación.

Ahora bien, un sistema de presupuestación bien estructurado se caracteriza habitualmente por una estructura legal que define los roles y las responsabilidades de los diferentes actores, además de capturar la totalidad de las operaciones financieras de la repartición involucrada. Esto no se cumple en el caso de las fuerzas armadas como bien se puede extraer de la lectura de la “Ley del Cobre”².

Lo anterior significa, en síntesis, que el proceso por el cual se asigna y ejecuta el gasto militar en Chile no es transparente. El Fondo Monetario Internacional (FMI), en su Código de Buenas Prácticas, establece como principios generales de transparencia fiscal: claridad de roles y responsabilidades, disponibilidad pública de información; preparación, ejecución y reporte del presupuesto abierto a la sociedad, y garantías de integridad, que implica la existencia, entre otras cosas, de controles independientes sobre las agencias públicas. Como debe resultar obvio de lo anterior, la transparencia, es más que disponibilidad de información, es información útil al debate y la integración a ese debate de la sociedad. Por tanto, transparencia y participación son parte de un mismo asunto.

Sobre la base de los criterios anteriores es evidente que el gasto militar en Chile no es transparente, por lo que se hace necesario una revisión, actualización y reestructuración de su normativa. La transparencia en el sector defensa, como en toda el área pública, es uno de los requisitos fundamentales de una democracia sólida y moderna. Los ciudadanos tienen el derecho de conocer cuál es la política de defensa nacional, la estrategia nacional derivada de ella, la estructura de fuerzas que la acompaña, cómo se usan los recursos, etc. De ese conocimiento depende, al menos en parte, la legitimidad social del esfuerzo que el país hace en este sector clave para su desarrollo de largo plazo.

Veamos este asunto documentadamente.

II. GASTO MILITAR EN CHILE: UNA CIFRA EN AUMENTO.

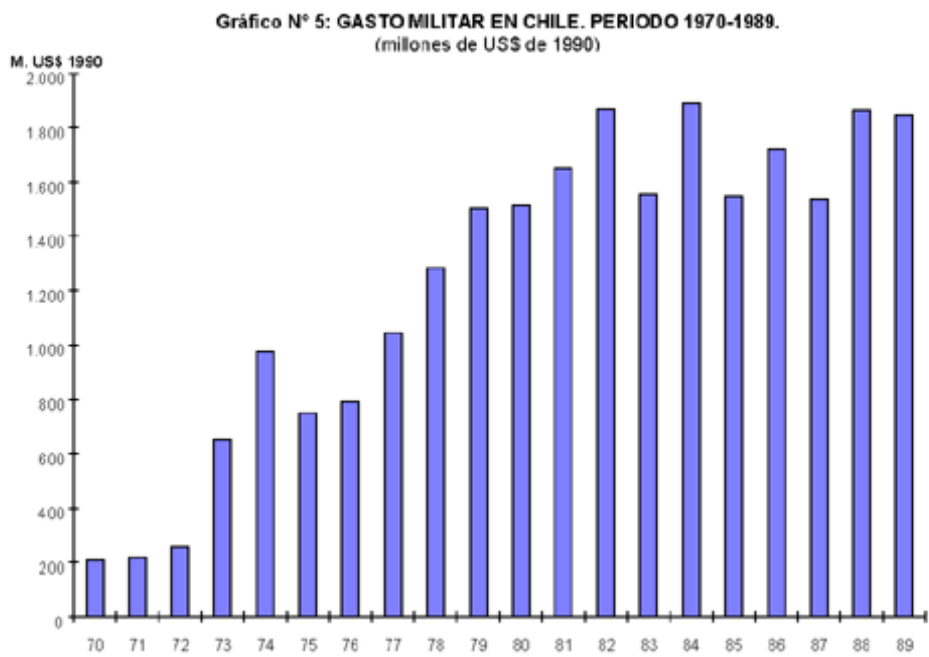
² Comisión de Defensa, Instituto Libertad. 27/01/05



1. Cifras del SIPRI:

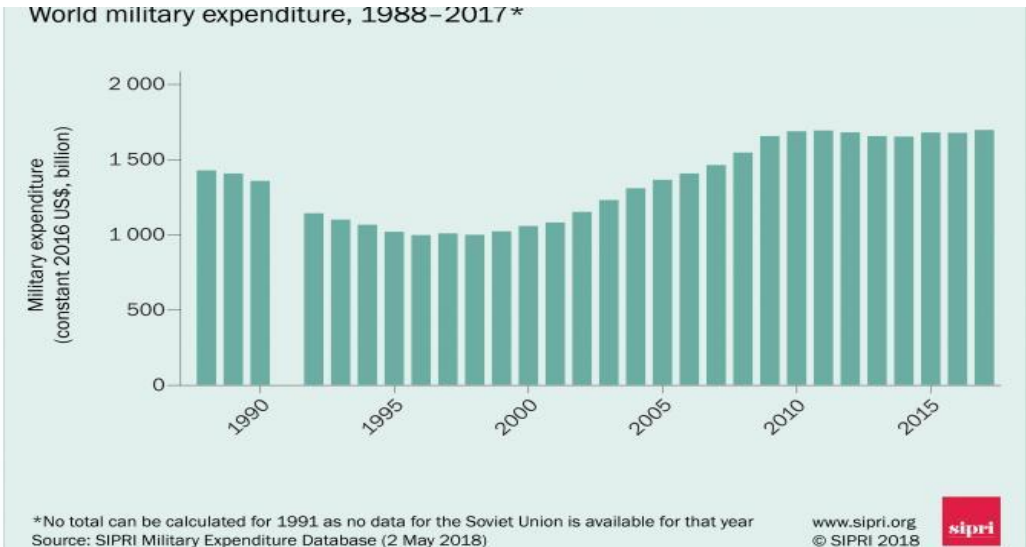
Según el SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), las cifras permiten apreciar con claridad el crecimiento constante del gasto militar chileno entre 1970 y 1989, cuyos valores reales están expresados en dólares de 1990. De doscientos diez millones de dólares en 1970 pasa a UD\$1.847.000.000 en 1989. En cuanto a porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), el Cuadro N° 5 señala una mayor participación del gasto militar; en 1970 el tanto por ciento del PIB que corresponde al gasto militar fue de 2.5, cifra que sube a un 9.6% del PIB en 1984, para iniciar un descenso a partir de 1985 y alcanza a un 7.8% del PIB en 1988. El gasto militar chileno en los 25 años anteriores a 1973, en cuanto porcentaje del PIB, no superó el 3.1% (año 1956).

Si se suma el gasto militar que ha efectuado Chile entre 1970 y 1989, según el SIPRI, se obtiene una cifra de 24.677 millones de dólares.



Ahora bien, el gasto militar desde el año 1990 a 2017³ se expresa en el siguiente gráfico:

³ Información disponible en: <https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-transfers-and-military-spending/military-expenditure>



Como se puede ver, desde 2008 a 2017 el gasto militar en nuestro país no ha sido inferior a la barrera de los US\$1.500.000.000.

Ahora bien, desde la perspectiva del cálculo y comparación del gasto con el Producto Interno Bruto chileno, según datos del Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI) y el Banco Mundial⁴, desde 1960 a 2016, los porcentajes son los siguientes:

Año	Porcentaje del PIB en gasto militar
1960	2,9
1961	3,3
1962	2,8
1963	2,7
1964	2,5
1965	2,7
1966	2,6
1967	2,5
1968	2,4
1969	2,1
1970	4,2
1971	5,9
1972	6,3
1973	5,9
1974	6,8
1975	6,3
1976	5,8
1977	6,6
1978	6,4
1979	6,0
1980	6,1

⁴ Información disponible en:
<https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2016&locations=CL&page=2&start=1960&view=chart>



1981	6,6
1982	8,5
1983	7,3
1984	7,4
1985	6,4
1986	5,8
1987	5,2
1988	3,8
1989	3,3
1990	3,1
1991	2,7
1992	2,5
1993	2,6
1994	2,5
1995	2,4
1996	2,4
1997	2,4
1998	2,5
1999	2,7
2000	2,7
2001	2,6
2002	2,5
2003	2,7
2004	2,7
2005	2,5
2006	2,4
2007	2,3
2008	2,5
2009	2,6
2010	2,2
2011	2,2
2012	2,0
2013	1,9
2014	1,9
2015	1,9
2016	1,8

Una comparación entre el gasto en defensa de los países de América del Sur, en relación con sus respectivos PIB, se muestra en los Cuadros N° 4 y N° 5.



CUADRO N°4
GASTO PÚBLICO EN DEFENSA PERÍODO 2011-2016

PAÍSES	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ARGENTINA	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9
BOLIVIA	1,6	1,8	1,8	1,8	1,7	1,6
BRASIL	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
CHILE	2,2	2,0	1,9	1,9	1,9	1,8
COLOMBIA	3,0	3,1	3,2	3,1	3,1	3,3
ECUADOR	3,0	2,9	2,8	2,7	2,4	2,1
GUYANA	2,6	2,5	2,4	2,4	2,4	2,3
PARAGUAY	1,1	1,3	1,2	1,2	1,4	1,2
PERU	1,2	1,1	1,2	1,0	1,1	1,2
URUGUAY	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
VENEZUELA	0,7	1,3	1,4	1,1		

CUADRO N°5
GASTO PÚBLICO EN DEFENSA. DÉCADA DE LOS 80's.

PAÍSES	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ARGENTINA	7,1	6,0	4,6	4,5	3,5	3,7	3,4	3,0
BOLIVIA	5,3	4,5	3,9	3,4	3,4	2,8	2,9	3,1
BRASIL	1,3	1,6	1,2	1,2	1,1	1,2	1,1	1,1
CHILE	7,4	9,5	8,0	9,6	7,6	8,0	6,8	7,8
COLOMBIA	1,8	1,8	2,3	2,4	2,1	2,0	2,0	2,3



ECUADOR	1,7	1,7	1,6	1,5	1,8	1,9	2,0	1,7
GUYANA	6,0	7,5	9,7	9,2	9,8	12,4	--	--
PARAGUAY	1,5	1,6	1,4	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0
PERU	6,0	8,5	8,1	5,6	6,4	6,6	5,0	2,5
URUGUAY	3,9	4,0	3,2	2,6	2,4	2,3	2,1	2,1
VENEZUELA	3,1	3,4	2,9	2,4	2,0	2,1	2,1	1,9

FUENTE: Elaboración propia. Datos obtenidos del Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI). Banco Mundial.

Las cifras contenidas en los cuadros anteriores permiten observar que aquellos países que dejan de ser gobernados por regímenes militares sustentados en la Doctrina de la Seguridad Nacional y se orientan por la senda de la democracia, bajan la participación del gasto militar como porcentaje del PIB. Son los casos de Argentina (7,1% en 1981; 3,0% en 1988 y 0,9% en 2016); Bolivia (5,3% en 1981; 3,1% en 1988 y 1,6% en 2016); Uruguay (3,9% en 1981; 2,1% en 1988 y 2,1% en 2016). Chile, en cambio, mantiene una relación alta entre 1981 y 1988 (7,4% en 1981 y 7,8% en 1988) para luego disminuir en la década de los 90's llegando a 2,4% del PIB en los años 1994 y 1995 y a 1,8% en el año 2016.

Puede apreciarse, asimismo, que hacia el año 2016, Chile era el cuarto país sudamericano con mayor porcentaje de gasto militar en relación con el PIB, luego de Colombia (3,3%), Guyana (2,3%) y Ecuador (2,1%). Sin embargo, durante la década de los 80's nuestro país tenía la más alta relación entre gasto militar y PIB (1982 8,5% y 1984 7,4%).

Si el análisis considera una comparación del gasto militar de Chile con respecto a los países limítrofes, para 1988, en tanto porcentaje del PIB, nuevamente se observa una diferencia importante en favor de Chile (7,8%), seguido por Bolivia (3,1%), Argentina (3,0%) y Perú (2,5%).

Ahora bien, según el economista de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Doctor del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), señor Andrés Solimano, "los datos del SIPRI muestran que en 1990 el gasto militar en Chile era de 2.106 millones de dólares. Un cuarto de siglo después, en el 2015, en plena paz y democracia, el gasto militar total alcanzaba los 5.071 millones de dólares (ambas cifras medido en dólares de poder de compra constante del 2014). Así entre 1990 y 2015 el gasto militar se incrementó en términos reales en 140 por ciento, más que duplicando su nivel inicial existente al inicio de la transición a la democracia. Asimismo, las cifras de gasto militar del 2000 y 2010, indican que este aumentaba en aproximadamente mil millones de dólares (reales) por década, tendencia que sigue en el presente"⁵.

⁵ Solimano, Andrés. *La rápida expansión del gasto militar*. Diario Universidad de Chile. 16 de mayo de 2016. Disponible en: <http://radio.uchile.cl/2016/05/16/la-rapida-expansion-del-gasto-militar/>



En términos relativos, sostiene Solimano, “y siempre utilizando las cifras de SIPRI, el nivel actual (2015) de gasto militar de Chile es claramente superior al de sus vecinos y de otros países latinoamericanos. Como proporción del PIB el gasto militar de nuestro país es 2.5 %, el de Bolivia 1.8 % (equivalente a 513 millones de dólares lo que representa, en términos absolutos, solo el 10 por ciento del gasto militar de Chile), en Perú el porcentaje de gasto militar sobre el PIB es de 1.9 % (3303 millones de dólares) y en Argentina dicho coeficiente es 1.2 % del PIB (5342 millones de dólares). Es decir, en relación a nuestra capacidad de generar ingresos nosotros gastamos en defensa más que nuestros tres vecinos y en términos absolutos substancialmente más que Bolivia y Perú. Asimismo, como proporción del gasto público total el gasto militar chileno es de 7.4 % versus 4 % en Bolivia, 7.1 % en Perú y 2.4 % en Argentina.”⁶

III. CASOS QUE DEMUESTRAN LA POCA TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN EN EL GASTO MILITAR.-

Llama la atención varios hechos que se han sucedido en el tiempo, y que dicen relación con el tema de las compras de armas y de material estratégico:

1. Presión de los Estados Unidos ante la suscripción de Chile del Tratado de Roma, que establece el Tribunal Penal Internacional

Como sabemos, Chile arriesgaba sanciones de Washington en virtud de la posible reforma constitucional que ratifica el Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional (CPI). Estados Unidos había aprobado una ley de represalias contra los países que se atrevan a desafiar la política que en esta materia promueve su administración.

Las represalias de EEUU contra los países signatarios de la CPI figuraban en la ley *American Servicemembers Protection Act* (Aspa), que -además- garantiza inmunidad a sus tropas y faculta al Presidente a usar 'todos los medios' para liberar a los estadounidenses arrestados por orden de ese tribunal. La Aspa elimina la ayuda militar a las naciones que ratifiquen la CPI: sólo perdona a los países “aliados extra OTAN”, como Argentina. Pero tal calidad de aliado fue desechada para Chile.

Los “aliados extra OTAN” no pierden la ayuda militar, aunque ratifiquen el Estatuto de Roma/CPI. EEUU retiró la ayuda a 11 países latinoamericanos que ratificaron el tratado y hoy, hasta los militares chilenos ejercen abierta presión contra la CPI: el jefe de la marina, vicealmirante Rodolfo Codina Díaz, dijo que la aprobación de la Corte es un tema 'sensible' para la Armada. También está preocupada la aviación, dotada de una flota de F 16. Washington bloquea la venta de repuestos, como ocurrió con Venezuela, y puede impedir que sistemas de segunda mano sean transferidos a otros países, mientras la CIA vigila el traspaso de tecnología estadounidense de armamentos a terceros países.

El Pentágono, que en política exterior exhibe tanta fuerza como el departamento de Estado, presiona por reanudar la ayuda militar a los países sancionados, para recomponer sus lazos con las fuerzas armadas de las 11 naciones latinoamericanas

⁶ Ídem.



que cayeron en el castigo, una postura apoyada por varios congresistas, senadores e incluso funcionarios de la Casa Blanca.

La paradoja es que la CPI fue impulsada por EEUU, bajo la administración Clinton, desde luego pensando en crímenes de guerra distintos a los que comete la administración Bush. En la mente estadounidense estaban los delitos que atribuyeron a Slobodan Milosevic, el ex gobernante de Serbia recientemente fallecido. Pero hoy, esta iniciativa adversada por EEUU, ha sido ratificada prácticamente por todos los países latinoamericanos que firmaron el Estatuto de Roma a partir de 1998. Como se sabe, la ratificación final del Estatuto de Roma por parte de Chile requiere una reforma constitucional.

Sin perjuicio de lo anterior, el 17 de junio de 2009, la Cámara de Diputados de Chile aprobó el Acta de Ratificación del Estatuto de Roma con 79 votos a favor, 9 en contra y 1 abstención, concluyendo el proceso legislativo, el que fue promulgado por S.E la ex Presidenta de la República, señora Michelle Bachelet, el 6 de julio de 2009.

2. Compra de los F-16

La llegada a la base naval de Talcahuano del nuevo submarino "O'Higgins"; la entrega en puertos europeos de dos de las cuatro fragatas multipropósito usadas adquiridas a Holanda, que se sumarán a otras tres de origen británico; la compra de varios escuadrones de cazabombarderos F-16 y la adquisición de un centenar de tanques "Leopard II" a Alemania, no dejó indiferente a Perú, que a través de sus autoridades y prensa planteó que el objetivo chileno de mediano y largo plazo tiene que ver con una acción bélica contra aquella nación.

En La Moneda, el ex ministro del Interior Francisco Vidal rechazó de manera tajante los comentarios provenientes de Lima. Reiteró que las adquisiciones "responden únicamente a la renovación de material obsoleto", y que la compra de tres fragatas usadas, 18 aviones F-16 también usados a Holanda y 100 tanques "Leopard II" a Alemania, responden al principio de modernización de las fuerzas armadas.

En el Ministerio de Defensa se recordó, también, que Chile fue el primer país que ha hecho de su política de defensa "una política explícita y transparente". Hace diez años nuestro país invertía cerca del 3 por ciento del PIB en defensa, mientras que en la actualidad llega sólo a un 1,8 por ciento. La propuesta de Chile es la renovación en sucesivas etapas del material bélico a fin de estar a la par con los demás países de la región.

No obstante, la alarma en Perú fue de cierto estrépito, y casi se convierte en un conflicto diplomático, a través de las acusaciones de que Chile asumía una carrera armamentista.

3. Compras de helicópteros

A inicios de 2006 se emprendió una licitación para la adquisición de helicópteros de parte de Carabineros, iniciativa en virtud del cual la policía uniformada descartó el proyecto Helicóptero Unitario Conjunto (HUC) impulsado por la Presidenta electa Michelle Bachelet cuando era Ministra de Defensa.

El proyecto HUC de la Presidenta electa, descartado por Carabineros, contemplaba la adquisición de aparatos multipropósito de mediana envergadura para las cuatro ramas



de las FFAA. La actual licitación, en cambio, señala que los requiere mayoritariamente para patrullar, y aún no se han señalado las razones de peso para este cambio de política. Por el contrario, creemos que Chile necesita helicópteros que patrullen y rescaten personas, que sólo aquellos que patrullan

Los helicópteros multipropósito, sirven para múltiples funciones, como transporte de carga, evacuación aero médica, versión de ataque, carga colgante, operación a bordo de buques, operación costa afuera, transporte de pasajeros y de personal, rescate marítimo, etc, y no sólo para patrullaje, como se pretende en la licitación

Los hechos son indesmentibles: si Carabineros hubiera tenido helicópteros multipropósito como los que existen en el mercado o como los considerados en el proyecto HUC, su labor sería mucho más eficiente. Todos recordamos el caso del Porvenir I, barco que encalló en la bahía de Corral, en el cual la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, estableció que los helicópteros disponibles rescataban un tripulante cada media hora. Con un helicóptero multipropósito no hubiesen muerto tres tripulantes como ocurrió en la tragedia mencionada”.

Otro caso es el que ocurrió durante el terremoto que asoló las localidades aymara de la I región. En el poblado de Esquiña, a más de 2.500 m.s.n.m, se encontraban atrapados 28 niños en un internado rural tras 19 de aislamiento. En julio pasado, y contra la opinión de la Fuerza Aérea,. Alberto Maturana, Director de la ONEMI, encabezó el rescate de los niños en un helicóptero multipropósito, el cual fue llevado a cabo con todo éxito.

Estos hechos prueban que concentrarse en comprar helicópteros exclusivamente para patrullaje es un contrasentido. No sólo la VIII región costa, sino todo Chile, por su geografía, requiere de recursos materiales y humanos preparados para el rescate y eficaz respuesta ante emergencias y desastres en el mar, la montaña, el desierto, en los bosques. Con helicópteros de patrullaje, todos los ciudadanos quedamos al desamparo

Es justamente esta situación la que complejiza el análisis de esta adquisición, ya que al considerar que pareciera lo más lógico que por las diversas tareas que debe enfrentar la policía uniformada, apoyando el rescate de andinistas, atacando los incendios forestales o trasladando heridos, sea un aparato multipropósito el más indicado y no uno con poca capacidad, cero resistencia a climas helados y con innecesarios asientos de cuero tipo limusina. Es como si para atender la demanda de seguridad ciudadana se compraran autos Mercedes Benz en lugar de los más baratos y económicos Opel o Nissan que hoy utilizan”

4. Compra de satélite:

Una solicitud al Ministerio de Defensa para que informe en forma urgente y a través de oficios públicos, una serie de interrogantes sobre la inminente compra de un satélite de uso civil y militar, solicitaron el Vicepresidente Jorge Burgos (en la foto) y los diputados DC Gonzalo Duarte y Eduardo Saffirio.

Los parlamentarios manifestaron su preocupación por este tema, señalando que falta transparencia en una decisión que, según las primeras informaciones, implicaría un costo de 40 millones de dólares.

"Las autoridades del área han ratificado dichas informaciones y han señalado que la decisión se tomaría en los próximos días. Todo indica que una adquisición de esa



magnitud y complejidad, debe ser acompañada de un proceso de mayor discusión y transparencia", agregó Burgos.

En una declaración, los diputados señalan que "por el momento nada se sabe sobre los objetivos que se buscan con tal adquisición. Nada se sabe sobre la forma en que se financiaría este gasto (ley secreta del cobre, intereses sobre depósitos en el extranjero, presupuesto 2006 ó 2007). No hay certeza a quién se comprará; como se comprará -trato directo, licitación-etc."

Por lo anterior, "solicitamos al Ministerio de Defensa, tenga a bien, informar a la Cámara de Diputados, con urgencia, y en oficio de carácter público, de todas aquellas cuestiones antes señaladas", indicaron.

Ahora, varios senadores han solicitado que mediante proyecto de acuerdo que el satélite no tenga fines bélicos, pues Chile ha sido históricamente un firme partidario y promotor de la paz entre los pueblos, lo que queda reflejado en la política internacional de nuestro país. Señalaron que "la utilización por Chile de medios de tan alta sofisticación tecnológica, como es el caso de satélites artificiales, puede ser considerado legítimamente, como un intento por acrecentar nuestras potencialidades bélicas", por lo que le solicitaron a la mandataria que la compra del satélite que pretende adquirir Chile no tenga fines militares.

Gracias a estas presiones, finalmente el Gobierno se comprometió a que el satélite fuese para uso pacífico.

IV. DEFENSA NACIONAL: PRINCIPIOS BÁSICOS

Los fundamentos en que se basa la Defensa de Chile están reflejados en los Principios Básicos del Estado de Chile, y sus Objetivos Nacionales. Se distingue entre los Objetivos nacionales Permanentes y los Objetivos Actuales (o políticos) del país. Estos últimos corresponden a la forma en que los gobiernos traducen en medidas, con criterios de Estado y, por tanto, con un horizonte temporal que no necesariamente se agota en sus propios periodos, los Objetivos Nacionales Permanentes.

Objetivos de la Defensa Nacional:

- Conservar la independencia y soberanía del país.
- Mantener la integridad territorial de Chile.
- Contribuir a preservar la institucionalidad y el Estado de Derecho.
- Resguardar, fortalecer y renovar nuestra identidad histórica y cultural.
- Crear las condiciones de seguridad externa fundamentales para lograr el bien común de la nación.
- Contribuir a desarrollar, equilibrada y armónicamente el Poder Nacional.
- Fortalecer el compromiso ciudadano con la Defensa.
- Apoyar la protección internacional de Chile.
- Contribuir a la mantención y promoción de la paz y la seguridad internacionales, en acuerdo con el interés nacional.

El presidente de la República ejerce el control y administración de los organismos encargados de la defensa por medio del Ministerio de Defensa Nacional, este mismo está constituido por las secretarías de Guerra, Marina, Aviación, Carabineros e Investigaciones.



Todas las FF.AA. dependen del Ministerio (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) además de Carabineros y la Policía de Investigaciones sin embargo el control operativo de estas dos últimas radica en el Ministerio del Interior.

V. ACTUAL LEGISLACIÓN SOBRE GASTO MILITAR

El Proceso Presupuestario de las FF.AA.

Para el análisis, consideremos que las FF.AA. se financian fundamentalmente con recursos provenientes de la Ley de Presupuestos y de la llamada Ley Reservada del Cobre. La primera financia funciones operativas y de gasto de personal. La segunda, en cambio, se utiliza para la adquisición de pertrechos y armas. Entre el 70 y el 80 % de los recursos de las mencionadas fuerzas provienen del presupuesto general de la Nación. El resto, hasta alcanzar casi el 100% corresponde a la Ley Reservada del Cobre.

1. La Ley de Presupuestos.

De conformidad a la ley, la asignación de recursos de todas las instituciones públicas fiscales se efectúa por Ley de Presupuesto. Esto también es válido para el sector defensa, incluso para las empresas del Estado, entre las que se cuentan algunas de especial importancia, tales como Famae, Enaer, Asmar, etc. En este sentido, las FFAA se rigen por la Ley de Bases Generales de la Administración Financiera del Estado, según ya se ha expuesto.

El proceso que se sigue para llegar a la aprobación del presupuesto es más o menos el siguiente: Tras el análisis conjunto de la estimación de los gastos, por una parte, y del marco financiero establecido, por la otra, las unidades de finanzas de cada rama presentan durante el mes de julio al Comandante en Jefe respectivo un anteproyecto de presupuesto, que debe ser aprobado por éste. Luego de esta aprobación, se remite al Ministerio de Defensa. Será el Ministro de Defensa Nacional quien determina el presupuesto que en definitiva será presentado al Ministerio de Hacienda.

En el Parlamento el proyecto entra en primer lugar a una comisión especial integrada por el mismo número de senadores y diputados. Las Comisiones Defensa de la Cámara o del Senado no tienen injerencia inicial exclusiva en la discusión del presupuesto de defensa, lo cual ha sido objeto de debate en el último tiempo, al estimarse que la instancia primaria más adecuada para revisar el presupuesto son precisamente ellas. La comisión mixta se divide en subcomisiones cada una de las cuales, además de revisar las partidas de defensa, podría por ejemplo, estudiar las de Relaciones Exteriores; Contraloría General de la República; Secretaría General de Gobierno, etc.

Así entonces, el representante de cada Ministerio explica su presupuesto frente a ella, acompañados por personal técnico del Ministerio de Hacienda. En la práctica, en materia de defensa cada subsecretario justifica su área, acompañados por los Jefes superiores de cada una de las ramas. Tales comisiones cuentan con tres semanas para evacuar el informe, para cuyo efecto por muchos años han debido analizar sólo en tres días lo relativo a la defensa. Evidentemente estos plazos son aproximados, ya que no existe alguna norma que obligue a efectuarlo en estos tres días. El plazo aunque parezca mínimo ha bastado durante estos años para discutir el presupuesto de manera suficiente. El análisis que efectúa cada una de las subcomisiones hace del presupuesto se limita a estudiar aquellos aumentos por encima de lo que asigna la ley.



El proceso concluye con un informe de cada Comisión a la Comisión Especial de Presupuestos, que consolida toda la información y la envía para aprobación a la sala de la Cámara. Aprobada por ésta, debe ir al Senado. El proyecto de ley debe quedar totalmente tramitado el 1° de diciembre. De no quedar aprobado para esa fecha, rige el presupuesto presentado por el ejecutivo. Una vez aprobado el presupuesto, durante el mes de diciembre del año anterior a que comience a regir, la Dirección de Presupuestos debe dictar normas para la ejecución presupuestaria del año siguiente (Artículo 14 DL 1263).

El presupuesto comienza a regir a partir del 1 de enero del año siguiente, y se entrega de acuerdo al presupuesto de caja de Hacienda, según una estimación que efectúan las respectivas ramas, de modo tal que los recursos que reciben mensualmente no tienen que ser necesariamente iguales. Respecto de esta asignación, se debe tener en cuenta algunos aspectos interesantes que permiten otorgar mayor flexibilidad en la toma de decisiones presupuestarias, permitiendo la reasignación presupuestaria de las FFAA en cuanto a los ítems. Debe tenerse presente en este ámbito que las partidas presupuestarias son genéricas, de modo tal que se permite una cierta discrecionalidad por parte de los Comandantes en Jefe para reasignar los recursos de acuerdo a las necesidades institucionales, debiendo, no obstante, solicitar autorización al Ministerio de Hacienda.

Finalmente, y respecto a la forma en que se gastan estos recursos en cada institución, debe considerarse que, en el caso de aquellas adquisiciones que no sean de materiales de guerra, de acuerdo a lo que establece el artículo 1° de la 18.928 de 13 de febrero de 1990, el Director de Logística del Ejército, el Director General de los Servicios de la Armada y el Comandante del Comando Logístico de la Fuerza Aérea pueden efectuar, en representación del Fisco, adquisiciones de bienes corporales e incorporeales, muebles y contratar o convenir servicios.

Asimismo, pueden enajenar bienes corporales e incorporeales, muebles, ya sea a título gratuito u oneroso, y celebrar contratos de arrendamiento, comodatos u otros que permitan el uso o goce de dichos bienes por la Institución correspondiente.

2. Adquisiciones de Material Bélico.

Como hemos dicho, los recursos necesarios para la adquisición de material bélico corresponden a aquellos provenientes de la Ley Reservada del Cobre. Sin perjuicio de lo que se estudiará en el capítulo siguiente, cabe indicar que esta última norma corresponde en realidad a la fusión de varias disposiciones, entre las que están la ley N° 13.196 del 29 de octubre de 1958 (originalmente llamada Ley Reservada del Cobre); el DL. N° 239 de 31 de diciembre de 1973, el DL. N° 984 del 11 de abril de 1975; el DL. 1530 del 21 de julio de 1976 y la actualmente vigente ley N° 18.445 del 17 de octubre de 1985.

Esta norma estableció la obligación para CODELCO de entregar un aporte a las FFAA equivalente al 10% de las ventas al exterior (incluidos subproductos) a partir del 1 de enero de 1988. Debido al carácter reservado de la ley no es posible señalar con exactitud cuál es el procedimiento seguido para tomar las decisiones que involucran recursos de la Ley Reservada del Cobre. Los estudios existentes sobre la materia parten por reconocer esta dificultad, por lo que las aseveraciones que se efectúan en esta materia se deben hacer con particular cautela. Sin embargo, es posible indicar



que las adquisiciones se efectúan mayoritariamente en forma descentralizada por Instituciones, con los aportes del 30% para cada una de ellas de la Ley reservada del cobre.

Centralizadamente se efectúan adquisiciones para proyectos conjuntos aprobados por el CONSUDENA (Consejo Superior de Defensa Nacional, que es distinto al Consejo de Seguridad Nacional, y al Consejo Superior de Seguridad Nacional, que tienen funciones distintas), organismo creado por la Ley 17.144 de 1941, con cargo al 10% restante de los fondos provenientes de la mencionada ley. Estas adquisiciones centralizadas se efectúan a través de este mismo organismo de acuerdo a proyectos que presenta cada Institución, debiéndose considerar que su rentabilidad debe ser de carácter conjunto.

Respecto a las adquisiciones descentralizadas, cada Institución presenta al CONSUDENA sus proyectos conforme a sus planes de desarrollo, los que son previamente presentados al Ministro de Defensa Nacional, quien los aprueba o rechaza de acuerdo a atribuciones delegadas del Presidente de la República. Estos planes incluyen una estimación de los costos.

De este modo, la instancia de análisis y aprobación técnica de la compra de acuerdo al tenor de la ley 7.144 es el CONSUDENA. En consecuencia, al menos teóricamente, el proceso de compra se inicia con la solicitud que expresa el Comandante en Jefe de cada rama al mencionado organismo. Lo que sucede en adelante es una verdadera "caja negra".

Añade que hipotéticamente el CONSUDENA se debería reunir para estudiar la propuesta. Sin embargo, al parecer, es una práctica que los Comandantes en Jefe se presenten al Consejo sólo cuando se tratan materias que pudieran afectar a su institución o bien ser de carácter conjunto. Los Ministros de Hacienda y de Relaciones Exteriores tampoco asistirían. Al encuentro sólo concurrirían ciertas autoridades en defensa. Sin embargo, lo descrito no parece ser el principal problema. El mismo autor indica que si se trata de adquisiciones de gran relevancia, lo más probable es que se haya producido una negociación previa con el ejecutivo, de suerte que el CONSUDENA se limitaría solamente a efectuar una aprobación formal. En este contexto, el rol del CONSUDENA sería muy limitado y se reduciría a efectuar un análisis de la factibilidad financiera del proyecto y no a una evaluación acerca de cómo se enmarca la compra en los objetivos del sistema de Defensa Nacional y normalmente a hacer una aprobación de carácter formal a la adquisición.

Una vez aprobados por el CONSUDENA cada Institución inicia el proceso de licitación, el cual, a diferencia de lo que ocurre en la administración pública, son cerradas, en las que se estipula un alto poder de decisión del comprador. Debe considerarse además que cualquier endeudamiento, compromiso o contrato que comprometa recursos fiscales por periodos mayores a un año deben ser aprobados por el Ministro de Hacienda, quien se puede oponer. El uso de los fondos se autoriza por vía de un Decreto Supremo firmado por el Presidente de la República y del Ministro de Defensa Nacional. El Presidente, es quien en consecuencia tiene la posibilidad de ejercer un último nivel de control. En caso que la adquisición obligue a contraer obligaciones financieras al Fisco, lo suscribe además el Ministro de Hacienda. El documento tiene un carácter de reservado y se encuentra exento del trámite de Toma de Razón en la Contraloría General la República.



Cabe señalar, que dicho Consejo fue suprimido por el DFL N°1, de 11 de marzo de 2011, del Ministerio de Defensa. Además, su artículo 8° Transitorio preceptúa que será aquella Secretaría de Estado su sucesora legal.

3. Ley Reservada del Cobre:

La ley 7.144 de 1942 pretendió entregar recursos extraordinarios para la defensa nacional, tanto en moneda nacional como en dólares. Para ello, estableció varias fuentes de recursos, fundamentalmente provenientes de diferencias en tipos de cambio y de impuestos específicos. En la primera categoría, los artículos 6° y 7° autorizaban a la Caja de Amortización de la Deuda Pública para poner a disposición del CONSUDENA los recursos en dólares provenientes de la diferencia de valorización que se producía por los retornos de divisas efectuados por las empresas de la Gran Minería del Cobre, que se hacía a un tipo especial de cambio, inferior al tipo de cambio libre bancario.

Sin embargo, la ley N° 11.828, sobre "Nuevo Trato del Cobre", publicada en el Diario Oficial el día 5 de mayo de 1955, obligaba en su artículo N°12 a las Compañías de Cobre de la Gran Minería a entregar sus divisas al Banco Central de Chile al tipo de cambio libre bancario, con lo que desapareció la diferencia por la entrega de divisas, situación que en la práctica significó el cierre de la fuente de recursos que se ponía a disposición del CONSUDENA.

Como la fuente de recursos en divisas había terminado, se requería otra de manera rápida. Por esa razón el 19 de Noviembre de 1958 se publica la Ley 13.196.

4. Características de la legislación actual

A) Conflicto con civiles

Muchos autores hablan de la reacción “civilista” a la intervención de las FF.AA. en la arena política interna en el país desde la década del 20 en adelante. Una consecuencia de esta reacción civilista sería el creciente desinterés por parte de la clase política chilena, para abordar los problemas que se relacionan con el sector defensa. Este desinterés se patentiza en la ley 13.196 o Ley Reservada del Cobre, por la cual los legisladores de la época, junto con dar una fuente de financiamiento permanente en el tiempo a las FF.AA., renuncian a la posibilidad de tener una participación más activa en la determinación del gasto militar. La mencionada ley sigue la misma línea de la ley 7.144 que crea el CONSUSENA y el DFL N°181 que dio nacimiento al CONSUDENA y que . A través de estas normas los actores políticos “delegaron” en buena medida la responsabilidad de involucrarse en el tema del gasto militar. En efecto, con la vigencia de estas disposiciones, es el CONSUDENA quien determina las necesidades de la defensa nacional, propone adquisiciones e inversiones y fiscaliza el debido cumplimiento de los acuerdos que se adopten. El CONSUSENA, por su parte, aprecia las necesidades de la defensa y solicita de parte de las autoridades que correspondan los recursos necesarios. Esta situación tuvo su fin con el DFL N°1, de 11 de marzo de 2011, del Ministerio de Defensa que suprimió dicho Consejo preceptuando que será aquella Secretaría de Estado su sucesora legal. Asimismo, el lugar que ocupa el parlamento en la determinación del gasto, al menos desde el punto de vista teórico, es reducido.



Junto con el desinterés de la clase política por profundizar los temas de defensa existen buenas razones para sostener que por parte de los integrantes de las FF.AA. ha existido una gran desconfianza en la capacidad de los “civiles” para entender a cabalidad las necesidades del sector y alejar su mirada de la política partidista. La demostración más flagrante de esta aprehensión está dada por el contenido de la Ley N°18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, que fijó el gasto militar a los niveles existentes hacia el año 1989.

Esta disposición surgió en momentos en que se preparaba un cambio desde un régimen dominado por integrantes de las FF.AA. a otro en que predominaban los civiles. Las aprehensiones de los uniformados no se hicieron esperar. Es justo señalar en todo caso que, en muchas ocasiones esta aprehensión de las FF.AA. se alimenta por actitudes de los actores políticos que, abiertamente reconocen no tener mayor conocimiento del tema.

En resumen, podemos indicar que un estudio de los orígenes de las normas que regulan el gasto militar nos confirma que los actores políticos han estado en gran medida desvinculados del tema de la asignación de gastos en materia de defensa. Las excepciones a esta situación se han dado por situaciones de coyuntura, ya sea por crisis de seguridad externa o bien por conflictos suscitados entre las ramas castrenses y el ejecutivo.

Por otra parte, ha existido en forma permanente una gran desconfianza por parte de los miembros de las FF.AA respecto de su capacidad para entender la problemática del sector defensa y alejar su discusión de la esfera político partidista.

C) El criterio histórico de asignación

Francisco Rojas Aravena (1994)⁷ plantea que en la definición y asignación de recursos del sector defensa incide fuertemente el criterio histórico de asignación, es decir *“la rutinización en la apropiación y mantenimiento de montos determinados, siguiendo una lógica de sistemas”*. El mismo autor sostiene que las disposiciones jurídicas y otras fórmulas legales actuarían como elementos consolidadores del nivel histórico de asignación. El mencionado criterio queda en evidencia al analizar el Art. 96 de la Ley N°18.948, el cual, según se ha dicho, determinó un aporte mínimo que debe ser contemplado en la Ley de Presupuestos con base en el presupuesto y en la ejecución realizada en el año 1989. Las disposiciones de la Ley Orgánica se plasmarán en el marco presupuestario, en base al cual se genera el presupuesto de cada una de las ramas de las FF.AA. Si bien el caso de la Ley Orgánica Constitucional de las FF. AA. es el ejemplo paradigmático de criterio histórico, no es el único, ya que si revisamos las disposiciones que son conocidas de la Ley Reservada del Cobre concluiremos que los aportes que se aseguran a las FF.AA. por esta ley corresponden a lo que se estimó un mínimo necesario hacia el año 1987.

La recurrencia de este criterio histórico, si bien se apoya en la normativa que se ha analizado, ha sido puesta en práctica por los gobiernos en forma constante, sin mayor interés en alterar la situación. De este modo, por ejemplo, durante el gobierno del

⁷ ROJAS Aravena, Francisco: “Chile y el gasto militar: un criterio histórico y jurídico de asignación”. En “Gasto Militar en América Latina: Procesos de decisiones y actores claves”. Centro Internacional de Desarrollo Económico, CINDE y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. Santiago de Chile. 1994. Págs. 239 y ss.



Presidente Aylwin se declaró en forma explícita que el presupuesto de las FF.AA sería de “continuidad”, cumpliendo rigurosamente las disposiciones legales existentes. Que los gobiernos sigan esta línea, tiene particular importancia en países con sistemas presidencialistas como el chileno, en el que las decisiones fundamentales en materia presupuestaria son inherentes al poder ejecutivo.

Las facultades del Congreso en materia presupuestaria, son más bien restringidas, ya que el Congreso carece de iniciativa en materia presupuestaria y sólo puede recortar los gastos y no aumentarlos. Por esta razón es comprensible que no sea ésta la autoridad que pueda realmente romper con la inercia presupuestaria.

Además de un problema de facultades, durante los años que sucedieron al retorno a la democracia, los partidos de oposición apoyaron el presupuesto de defensa como una forma de solidarizar con las FF.AA. Los partidos de gobierno, por su parte, siempre apoyaban la propuesta para no rebatir al ejecutivo, lo que sólo vino a reforzar el fenómeno. En conclusión, la existencia de disposiciones que consagran el criterio histórico parece responder a una suerte de costumbre arraigada entre aquellos actores que tienen poder de decisión en estas materias y no sólo a la existencia de disposiciones legales. El referente de la situación establecida en el presupuesto anterior resulta poderoso, quedando normalmente en discusión, sólo el incremento.

VI. PROPUESTAS PARA TRANSPARENTAR EL GASTO MILITAR

Demás está decir que el monarquismo presidencial que caracteriza a nuestro Estado, tan profundamente criticado a este respecto, debe encontrar sus contrapesos institucionales.

Sí, es verdad, el Presidente de la República es el Jefe de Estado maneja las relaciones internacionales, decide a través del Ministerio de Defensa y de Hacienda. Pero su poder no puede ni es omnímodo.

1. Autorización por Ley del Congreso Nacional.

a. Autorización del Congreso como proyecto de ley

Es del caso que en la Cámara de Diputados se ha intentado una suerte de solución: El Jueves 17 de mayo, 2001, 9 Diputados presentaron un proyecto de ley que establece una reforma constitucional con el objeto de permitir que sea el Congreso Nacional el que autorice la compra o venta de armamento por parte de Chile, a solicitud del Presidente de la República (Boletín 2710-07).

El proyecto señala “Para ello, proponemos una reforma constitucional, que incorporando un numeral al art. 60 de nuestra Constitución, declare que son materias de ley, las autorizaciones para la compra o venta de armamento por parte de Chile, siempre a solicitud del Presidente de la República, cuestión que no sólo salva el vacío existente actualmente e introduce facultades de ambas ramas del Congreso Nacional, sino que además posibilitará la amplia y transparente discusión de este tipo de materias en nuestra sociedad”.

b. Derogación de la Ley Reservada del Cobre



La Senadora Soledad Alvear ha postulado la derogación de la Ley reservada del Cobre. Señala que dicha normativa constituye un anacronismo de nuestra institucionalidad económica y que el financiamiento de las FFAA debe incorporarse al Presupuesto Nacional del ítem inversiones de las FFAA, en aras de introducir mayor transparencia, acompañada del compromiso de garantizar la seguridad del país con un adecuado gasto en defensa

La parlamentaria argumentó que “esta Ley presenta serias inequidades, pues obliga a que el 10% de las ventas de Codelco vayan a un presupuesto reservado de las FFAA, estableciendo un piso garantizado de aproximadamente 220 millones de dólares anuales”

De este modo, explicó la Senadora Alvear, si el precio del cobre cae y el 10% de las ventas es inferior a este mínimo, el Fisco debe cubrir esta diferencia, distraendo recursos de otros gastos del Estado. Por el contrario, frente a un alza en el precio del cobre como el que se ha experimentado estos últimos meses, todos los ingresos adicionales automáticamente van al presupuesto reservado de las cuatro ramas de las Fuerzas Armadas. Es decir, la ley establece un piso pero no un tope a los recursos que se transfieren.

De acuerdo a la Constitución, le corresponde al Presidente disponer, organizar y distribuir las fuerzas de aire, mar y tierra (32, N° 19); y, además, la administración financiera del Estado (32, N° 22 y 62 inciso cuarto). La existencia de la Ley Reservada del Cobre, que asocia determinados ingresos a un destino predefinido, “limita seriamente las facultades del Presidente de la República, pues le impide cambiar el destino de esos recursos”

La Senadora Alvear señaló que la derogación de esta normativa y reemplazo por la incorporación al Presupuesto de la Nación del ítem inversiones de las FFAA, “puede contribuir a fortalecer la transparencia y la confianza del público en dichas instituciones” y que se trataría entonces de aplicar normas similares de evaluación a la generalidad de los presupuestos de inversión del Estado, y de modernizar los ejercicios de programación estratégica de inversiones que requieran los institutos armados.

Esto significa que la derogación de la Ley Reservada del Cobre implica la incorporación del gasto militar a la Ley de Presupuesto, o lo que es lo mismo, que el Congreso (ambas cámaras) lo autorice mediante una ley.

Asimismo, el Jueves 8 de Agosto de 2006, la Cámara de Diputados acuerda solicitar derogación de ley reservada del cobre, por 36 votos a favor, 5 en contra y 1 abstención. En concreto, solicitaron a la Presidenta una iniciativa legal que derogue la ley reservada del cobre y disponga que el presupuesto de Defensa se tramite del mismo modo que el de los otros ministerios.

El texto fue presentado por los diputados Enrique Accorsi, Esteban Valenzuela, Fulvio Rossi, Marco Antonio Núñez, Antonio Leal, Carlos Abel Jarpa, Marcos Espinosa, Manuel Monsalve, Juan Bustos y Álvaro Escobar.

El documento recuerda que “la referida ley fue dictada, sin que a su respecto el país hubiera tenido la más mínima posibilidad de manifestar su aceptación o rechazo”.



Agrega el proyecto de acuerdo que existe una conciencia generalizada en torno a que el presupuesto de las Fuerzas Armadas no puede seguir siendo objeto de un porcentaje de las utilidades de CODELCO, puesto que el monto ha aumentado en los últimos años a consecuencia del alza del metal rojo.

"Entonces, lo que se destina al presupuesto de las Fuerzas Armadas es una cantidad exagerada de dinero, en consideración a los presupuestos que destinan a otros sectores, como salud y vivienda", expresa la iniciativa.

Concluye el texto señalando que no se pretende perjudicar las asignaciones a las FF.AA., "pero nos parece que el país goza de una institucionalidad que al día de hoy nos permite, con altura de miras, debatir en el Congreso Nacional, año a año, con las garantías incluso de reserva que dispone nuestro ordenamiento, cuál es el presupuesto que destinaremos a la defensa nacional".

c. Autorización del Congreso en el Derecho Comparado

De acuerdo a un Informe de la Unidad de Apoyo Legislativo del Senado⁸, "en la experiencia extranjera (Argentina, Reino Unido, España, Suiza y Estados Unidos) no se encontró ninguna normativa que de atribuciones al Poder Legislativo en su conjunto o algunas de sus cámaras, para autorizar la compra de armamentos. Sin embargo, en todos los casos el Parlamento debe aprobar las leyes relativas a la defensa y su presupuesto, vía indirecta por la cual éstos ejercen control sobre los gastos militares. Este control puede ser más o menos efectivo".

En este contexto, creemos pertinente destacar el proceso de análisis presupuestario que desarrolla el Parlamento de Estados Unidos, país ejerce un fuerte control sobre los gastos en Defensa.

En efecto, el Congreso es el encargado de aprobar el presupuesto destinado a las Fuerzas Armadas y en particular la adquisición del armamento necesario para efectuar sus operaciones. De este modo, el gasto en Defensa constituye uno de los principales puntos del presupuesto norteamericano, el cual es aprobado y discutido en el Congreso para cada año fiscal. La aprobación del presupuesto sigue un proceso normado legalmente.

De acuerdo a la Ley de Presupuestos, el presupuesto entregado por el presidente no es vinculante, es decir sólo se considera su propuesta y solicitud de administración, la cual es recibida por el Congreso en volúmenes que le permiten elaborar su propio presupuesto. Conjuntamente, cada agencia entrega un conjunto de documentos financieros junto a la justificación de los gastos presupuestados.

Bajo el esquema tradicional, la Casa de Representantes y el Senado adoptan sus respectivas resoluciones a comienzos de abril. Entonces, los miembros de la Comisión de Presupuesto de ambas cámaras desarrollan un informe (*conference report*), **el cual constituye un documento de acuerdo, consensuado entre los negociadores del Senado y la Casa de Representantes que se acepta a fines de Abril de cada año** (o eventualmente en mayo). Este informe es el anteproyecto del gasto fiscal y las decisiones tributarias que se realizarán durante el año. La resolución formalmente no

⁸ Atribuciones del Parlamento para autorizar la compra de armamentos. El caso de Estados Unidos. VALPARAÍSO, mayo de 2006. Alejandro González. Unidad de Apoyo al Proceso Legislativo. Mayo de 2006.



es ley (es una resolución simultánea que no requiere la firma del Presidente). Pero tanto la Casa de Representantes como el Senado poseen procedimientos de aplicación destinados a asegurar que las directivas de la resolución se cumplan.

Respecto a las adquisiciones de material bélico en Alemania⁹, el proceso de planificación contempla un Plan de Presupuesto, pensado a cinco años plazo, “correspondientes al año actual, el año que se planifica (próximo año) y los tres siguientes años”.

El proceso de adquisiciones también involucra a las oficinas de cada instituto armado, que se encargan de llevar a cabo los planes de desarrollo de cada institución, teniendo como base la política de defensa del país y los requerimientos de armas y equipos. El proceso de compra se inicia con la definición de una necesidad por parte de la fuerza para el cumplimiento de su misión, requerimiento que es analizado por las oficinas de cada instituto y luego enviado a la Dirección General de Armamento, que evalúa en función de la política de defensa y del presupuesto nacional. Este análisis pasa a las comisiones especializadas del Congreso, que fiscalizan el buen uso de los recursos, así como la concordancia con las políticas del Estado. Una vez aprobado el proyecto, se realiza el contrato de producción o de adquisición entre el contratista, que es seleccionado tras un proceso público, y la Oficina Técnica de Adquisiciones.

Las Fuerzas Armadas no participan del proceso negociador ni de la gestión del contrato, limitándose su intervención a asesorar al contratista en la evolución del proyecto.

En cuanto a la fiscalización de adquisiciones, es el Parlamento Alemán el que ejerce el control sobre las Fuerzas Armadas, a través de sus comisiones especializadas de Defensa, Economía, Relaciones Exteriores y un grupo de reporte, que tiene la finalidad de fiscalizar todos los proyectos de adquisiciones de defensa, discutiendo las alternativas con las carteras de Defensa, Finanzas y con el Contralor Federal.

En el caso de Ecuador¹⁰ y de acuerdo al Libro Blanco de la Defensa Nacional, de 2002, el Ministerio de Defensa determina el nivel de fondos para asignación a las Fuerzas Armadas, aplicando la modalidad de financiamiento por misión, proceso fundamentado en los programas y proyectos del Comando Conjunto y de cada una de las ramas castrenses. La definición presupuestaria del sector considera también variables como las obligaciones, los riesgos, las amenazas, la capacidad económica del país y los factores históricos. Según el mismo documento, los principales ítem considerados en el proceso de presupuestación ecuatoriano, son los de operación y entrenamiento; mantenimiento y reparación de equipos y sistemas de armas; construcción y mantenimiento de infraestructura; sueldos y salarios; educación e instrucción; y adquisiciones de defensa.

Ahora bien, en cuanto al proceso de compras, el artículo 2 del “Reglamento para Contrataciones de Bienes Estratégicos y Servicios Conexos Necesarios para la Defensa Nacional”, el Ministerio de Defensa debe contar con un Plan Anual de Contratación de Bienes Estratégicos, en el que se incluyan aquellos bienes indispensables para las necesidades institucionales.

Dicho plan es preparado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, de consuno con las Comandancias Generales de Fuerza y la Subsecretaría de Planificación del Ministerio de Defensa Nacional. Esta última entidad, a su vez, es la

⁹ Informe Biblioteca del Congreso Nacional. Financiamiento de capacidades estratégicas para la Defensa Nacional: Experiencia comparada.

¹⁰ Ibidem. Página 12.



encargada de priorizar las compras, en función del Plan Anual de Inversiones y del Plan Operativo Anual.

Para estos efectos, el artículo 5 del Reglamento contempla la existencia de un Registro de Proveedores de Bienes Estratégicos, que incluye a las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, “con capacidad para contratar de acuerdo a los procedimientos establecidos”. Según el artículo 11 del Reglamento, la adquisición de un determinado bien debe ser justificada técnicamente por el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, o bien por el Comandante General de la Fuerza solicitante, de acuerdo con los lineamientos del Plan Anual de Contrataciones de Bienes Estratégicos.

Es por ello que se hace necesaria la presentación de un proyecto de reforma de la Constitución, en virtud del cual los gastos militares que emprenda el Ejecutivo deben ser acordados por el Senado.

Por tanto, vengo en presentar el siguiente:

PROYECTO

Agrégase un nuevo N° 11 al Artículo 53 de la Constitución Política de la República de Chile: *“Autorizar la compra o venta, importación o exportación, de armamento y equipamiento militar, al inicio de cada legislatura ordinaria, previa propuesta del Presidente de la República”*

ALEJANDRO NAVARRO BRAIN
SENADOR