

La Política de Adquisición de armamentos en Chile: historia de una crisis anunciada

Emilio Meneses

RESUMEN

La generación de recursos para las adquisiciones de equipo de las fuerzas armadas chilenas consiste en un sistema regulado por la Ley reservada N° 18.445 de 1985, que depende de las exportaciones de Codelco y goza de automaticidad.

El origen de este mecanismo, en su forma moderna, data de la crisis fronteriza con Argentina en 1958. Con este procedimiento la clase política entregó a las fuerzas armadas una fuente estable y segura de financiamiento, basada en un criterio de fijación de ingresos no relacionado con las amenazas potenciales, y que significó la renuncia implícita de las autoridades electas para asignar recursos a este aspecto de la defensa.

Las crisis de las décadas de los '60 y '70 entre la clase política y los uniformados en parte se explican por el profundo desconocimiento mutuo y la falta de comunicación, ya que no existía la necesidad de mantener esos canales abiertos. De hecho, la Ley de Cobre se constituyó en una barrera entre políticos y militares para discutir importantes aspectos de la defensa y de las necesidades estratégicas de Chile.

La Ley Orgánica Constitucional de las FF.AA. de 1990 y sus disposiciones sobre el presupuesto ordinario de los servicios armados cerró este círculo de autonomía, que desde entonces los gobiernos electos no han intentado alterar. El precio creciente de los armamentos y la estabilidad de los rendimientos de la Ley del Cobre a mediano plazo, hacen predecir un colapso del sistema que pondrá en peligro los actuales proyectos de adquisiciones. Es probable que un reestudio de este sistema revisará la automaticidad vigente y también reconsiderará otras funciones de las fuerzas armadas.

■ **Emilio Meneses** es ingeniero agrónomo. Ingresó como académico a la Pontificia Universidad Católica de Chile en 1976. Es diplomado en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile (1977), se graduó de magíster en Ciencia Política en la Universidad de Georgetown (1981), de bachiller en Estudios Estratégicos en la Universidad de Sudáfrica (1988) y obtuvo el grado de doctor en Relaciones Internacionales en la Universidad de Oxford (1989). Autor del libro "El factor naval en las relaciones entre Chile y los Estados Unidos" y de una treintena de artículos en Chile y el extranjero sobre temas de política internacional y defensa. Es ex oficial de reserva de la Armada de Chile y empresario agrícola. Actualmente es profesor titular de la cátedra José Ignacio Zenteno de Estudios de Defensa del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Emilio Meneses, Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Alameda 340, piso 4, Santiago

Fax: (56-2) 635 2983 Correo electrónico: emeneses@puc.cl

INTRODUCCIÓN

El sistema de adquisiciones de armas que otorga la Ley Reservada del Cobre N° 18.445 se enfrenta a una crisis terminal de mediano plazo. Esta mala noticia contrasta con la aparente seguridad presupuestaria del sector. Las FFAA. gozan de un fondo mínimo que permite planificar con relativa certeza sus adquisiciones futuras y otras disposiciones las autorizan a endeudarse con cargo a futuros ingresos. Este esquema ha otorgado estabilidad a las importaciones de material bélico y unido a otras franquicias, como la exención de IVA, ha permitido a los servicios armados realizar aspectos importantes de su quehacer sin depender de las fluctuaciones económicas o de los caprichos de la política.

Históricamente, esta modalidad ha obviado la necesidad de argumentar las necesidades de material bélico para la defensa frente al Congreso y a la opinión pública. En general, esta última ha ignorado las razones de poseer determinadas fuerzas y las misiones que ellas cumplen. El apoyo que tradicionalmente la ciudadanía ha dado a la función de defensa ha sido difuso y fundado en razones patrióticas y valóricas más que en consideraciones objetivas.

La automaticidad otorgada por el actual sistema de adquisiciones y por el piso presupuestario de la Ley Orgánica de las FFAA. ha generado una aparente tranquilidad financiera con consecuencias negativas no advertidas, como la ignorancia ciudadana sobre los fundamentos de las necesidades materiales de la defensa chilena, la falta de práctica de las FFAA. de dar argumentos doctrinarios y estratégicos para justificar sus misiones frente a los representantes de la ciudadanía y, como se demuestra en este estudio, el inminente colapso del actual sistema de reposición de material bélico por la incapacidad de los fondos otorgados por Codelco para financiarlo, debido al crecimiento constante de sus precios.

1. Una herencia divergente

El extrañamiento civil-militar que data de los años '30 es un proceso relativamente conocido por los estudiosos del sector en los años '90. No obstante, hay ciertos aspectos poco advertidos que ahondaron este fenómeno y agregaron aristas que revelan lo complejo y difícil de este proceso. Ya hacía tiempo que la política exterior chilena había optado por abandonar la política de poder. Desde los años '20 abrazó la cooperación y el legalismo internacional como promotores del interés

nacional¹, y la incursión de las FF.AA. en política entre 1924 y 1931 dejó una profunda huella antimilitar entre la civilidad.

No es sorprendente entonces el enorme rechazo de políticos y diplomáticos chilenos (de los años '40 hasta los '60) ante la sola mención del posible empleo de la fuerza militar como instrumento convencional de la política del Estado. Este rechazo no atendía solamente a la falta de recursos bélicos del país, ni a que visualizaran la pequeñez de Chile, sino que parecía tener raíces más profundas. Apenas iniciado el gobierno de Pedro Aguirre (1939-1941), éste canceló todos los programas de armamentos en curso, argumentando que requería esos recursos para otros fines más útiles. Ello trajo serias implicancias para la neutralidad chilena durante la Segunda Guerra Mundial y su posterior alineamiento de posguerra².

El intento de golpe militar del General Berguño en diciembre de 1943 causó un profundo impacto en la clase política, que sólo sería asimilado en su totalidad al conocerse que el gobierno militar argentino estaba detrás de la asonada³. Para fortuna del Presidente Ríos, la inteligencia británica había penetrado a alto nivel la Casa Rosada y dio la voz de alerta en forma oportuna. Perón nuevamente trataría de desestabilizar la administración de Gabriel González a fines de 1948, con la salida de los agregados militares argentinos y el cierre de las fronteras⁴.

La llegada del General Ibáñez al gobierno en 1952, gestor intelectual de varios movimientos golpistas, con un discurso anticivilista y una desembozada admiración por el gobierno dictatorial de Perón, terminó por crear un cuadro de abierta sospecha de todo lo militar entre los políticos chilenos. La idea de dar recursos a los militares era difícil de imaginar por la elite política dominante, si además había tantas otras prioridades económicas que atender. Entre otras cosas, ello también explica la escasa popularidad del nacionalismo y de líderes como Jorge Prat. La experiencia de esos años marcó definitivamente los sentimientos e ideología antimilitar del futuro partido dominante de la política chilena: la Democracia Cristiana⁵.

El supuesto entendimiento entre Ibáñez y Perón en torno a la “tercera vía” probó ser una mera ilusión. El hombre fuerte argentino aspiraba a una hegemonía en el Cono Sur que el presidente chileno no toleró. La luna de miel duró poco; en enero de 1954 se produjeron los primeros incidentes fronterizos en el Beagle desde 1902. Cuando Perón fue derrocado en 1955 no hubo ningún esfuerzo en este lado de los Andes por ayudarlo. No obstante, el diferendo limítrofe quedaría como herencia. La crisis del Islote Snipe en 1958 terminó por derribar las esperanzas de un arreglo

1 Meneses, Emilio (1988), *Coping with Decline: Chilean Foreign Policy, 1902-1972*. D. Phil. Tesis, Oxford.

2 Meneses. Op. cit., págs. 200-203.

3 *Ibidem*, págs. 226-230.

4 *Ibidem*, págs. 264-268.

5 Ruiz-Esquide, Andrea (1994), “Las Fuerzas Armadas durante los gobiernos de Eduardo Frei y Salvador Allende”, Centro de Estudios del Desarrollo.

negociado con Argentina. Más grave aún, la súbita movilización militar a ambos lados de la frontera sirvió para mostrar el lastimoso estado de preparación y la carencia de equipamiento de Chile para enfrentar una guerra limitada con un vecino decidido a hacer valer por la fuerza sus puntos de vista territoriales⁶.

La crisis se arrastró de mayo a septiembre, incluyendo el período previo a la campaña presidencial, e hizo tomar conciencia a políticos y militares de lo difícil de la situación. El presidente saliente envió al Congreso un proyecto de ley de financiamiento de equipamiento militar, basado en un impuesto a la producción de cobre de la gran minería. La gravedad de los incidentes aseguró un rápido despacho parlamentario. Aunque en principio el proyecto fue apoyado por los partidos de derecha, el nuevo presidente electo, Jorge Alessandri, un independiente conservador, mostró reticencia para promulgar la ley, ya que tenía sus propios planes de desarme para América Latina. Sólo cuando esta iniciativa fracasó claramente, Alessandri se mostró dispuesto a promulgar definitivamente la ley en 1961 con el N° 13.196.

Es indudable que hubo otros factores que pudieron influir en el retraso de la puesta en marcha de este cuerpo legal, como los reglamentos y mecanismos contables que gravarían a las empresas extranjeras involucradas, pero el pacifismo de Alessandri y el carácter secreto de la ley hicieron que sus partidarios no pudiesen ejercer presión pública para acelerar su concreción.

En lo fundamental, la ley gravó con una tasa fija (15%) las utilidades de las compañías mineras, y creó un mecanismo relativamente estable con ingresos expresados en moneda dura (dólares de Estados Unidos), el medio de cambio con que Chile compraba equipo militar en el extranjero. Los efectos de esta disposición legal fueron de diversa índole. El más directo fue permitir a las FF.AA. contar con una fuente de recursos estable para adquirir el material bélico que requerían para enfrentar a vecinos más poderosos y en apariencia más agresivos. Pero también podrían planificar con tranquilidad sus futuros reemplazos, sin el constante proceso de negociación y cabildeo con las autoridades políticas que habían dado reiteradas muestras de poca comprensión hacia las necesidades más esenciales de la defensa nacional.

Otro aspecto poco evidente para los actores de la política nacional de aquellos años fue un relativo distanciamiento experimentado entre las FF.AA. y la clase política. Las primeras ya no requirieron de la segunda para proveerse de recursos del Estado y cumplir lo fundamental de su misión. De esta forma, el estamento político nacional entregó un importante instrumento de política y renunció a tomar decisiones en este campo.

En gran medida, ello explica la falta de interés de los partidos políticos, en los años '60 y '70, en temas de seguridad externa y la carencia histórica de expertos civiles

6 Meneses, Emilio. "Ayuda Económica, Política Exterior y Política de Defensa en Chile, 1943-1973", *Estudios Públicos*, 1989, N° 35, págs. 39-70.

en asuntos de defensa en general, y en sistemas de armas en particular. La automaticidad entregada por la Ley del Cobre, que además tenía el carácter de reservada, tendió un pernicioso velo de anonimato sobre la adquisición de medios para la defensa, tarea que quedó confiada a las FF.AA. y a un reducido número de civiles en los ministerios de Defensa y Hacienda. De ahí en adelante, la compra de sistemas de armas dejó de ser un aspecto de la política pública y quedó fuera del debate parlamentario. De este modo, ninguna autoridad electa, aparte del Presidente, tuvo alguna injerencia en las decisiones y se perdió un aspecto definitorio del control democrático sobre la política de defensa.

En aquel entonces se imponía una tendencia de largo plazo en el sistema político chileno. La lucha ideológica de los años '30 y los resultados cataclísmicos de la Segunda Guerra Mundial hicieron posible la emergencia de un mundo dominado por ideologías omnicomprendivas y, con ellas, a los partidos que las representaban y promovían. El dominio de los partidos ideológicos en el espectro político chileno de los años '60 sólo agregó mayores factores de distanciamiento entre civiles y militares. Durante esos años, la Democracia Cristiana, el Partido Socialista y el Partido Comunista desplazaron inexorablemente a conservadores, liberales y radicales, partidos de carácter parlamentario que marcharon a un rápido ocaso con la derrota anticipada del candidato del Frente Democrático en 1964. En el ideario democristiano, socialista o comunista las FF.AA. simplemente sobraban o eran instrumentos de la oligarquía y por tanto enemigas del pueblo.

El caso democratacristiano es particularmente instructivo. Con su llegada al poder en 1964, la política exterior y la actitud hacia las FF.AA. se tradujeron en un conjunto de medidas que hizo más crítica la relación civil-militar. La política externa del nuevo gobierno se cimentó en un profundo sentimiento antinacionalista. En el ideario democristiano, el nacionalismo iba en contra del verdadero interés nacional chileno, ya que las mejores posibilidades para el desarrollo del país se fundaban en la integración y la hermandad latinoamericana, que se frustrarían con estrategias de confrontación o aislacionistas⁷.

Además, financiar FF.AA. de gran tamaño complotaba contra los planes de gasto de la nueva administración, orientados hacia magnas metas redistributivas como la Promoción Popular y la Reforma Agraria. Había dos importantes razones para mantener una defensa nacional al mínimo: era indeseable un poder militar notorio para una política exterior de acercamiento a los países de la región, y demandaría recursos prioritarios en otras áreas.

Al intentar buscar nuevas funciones para las FF.AA., se quiso implementar un modelo de defensa que “apoyara el desarrollo”. La presunción era que las FF.AA. habían

7 Wilhelmy, Manfred (1972), *Chilean Foreign Policy, the Frei Government, 1964-1970*. D. Phil. Thesis, Princeton University, págs. 57-58.

disminuido su importancia como instrumentos tradicionales de la política del Estado y era deseable que no estuviesen ociosas. Por lo tanto, se les buscó funciones ligadas a la actividad productiva. La más importante de estas iniciativas fue dar impulso al Cuerpo Militar del Trabajo, creado durante el período de Ibáñez. En estrecha colaboración con el Cuerpo de Ingenieros del Ejército se dedicaría a realizar obras de infraestructura vial en zonas de difícil geografía. Además de las funciones de vialidad, durante la Administración Frei (1964-1970) las FFAA. realizaron tareas de apoyo a la educación con la construcción de aulas escolares y casas para profesores, y en salud mediante el transporte de estanques de agua, la colaboración en campañas de vacunación y la constitución de bancos de sangre⁸. La iniciativa se proyectó más allá de su concepción original y sirvió bastante después que el modelo de FFAA. para el desarrollo se dejara de lado. Un caso notorio durante el gobierno militar fue la ejecución de los tramos más difíciles de la Carretera Austral con el Cuerpo Militar del Trabajo.

Entre los uniformados, el modelo desarrollista de FFAA. no habría producido tanto rechazo (de hecho había quienes lo apoyaban en las filas), si no fuera por el prevaleciente ambiente antimilitar que se vivía entre los partidos políticos dominantes. Al decir de algunos militantes demócratacristianos, las FFAA. “le sobran al gobierno” de Frei. La administración de la “Revolución en Libertad” estaba tan involucrada en otras cosas, que según un importante personero de ese gobierno “no estábamos para preocuparnos de los militares”⁹. Esta atmósfera fue percibida con tal fuerza que motivó un movimiento entre los jóvenes cadetes de las escuelas de oficiales y declaraciones públicas de un grupo de jóvenes oficiales navales, quienes dijeron sentirse despreciados por la sociedad política chilena¹⁰.

La distancia puesta entre la sociedad política y la militar se acentuó cuando la primera intentó emplear a la segunda para resolver problemas propios del acontecer político, como la custodia del orden en los procesos electorales y en casos excepcionales y dramáticos, en la sofocación de motines obreros¹¹. Entre las FFAA. quedaba la sensación de que se las utilizaba para las labores desagradables, mientras que el resto del tiempo era deseable que se mantuvieran lo más alejadas del acontecer nacional.

En 1968, la crisis salarial de los uniformados llevó a un gran número de oficiales de Ejército a presentar la renuncia simultánea. Se interpretó como un acto de indisciplina y acarreó la renuncia del Ministro de Defensa y el retiro del Comandante en Jefe institucional. Pero las medidas paliativas del nuevo jefe militar llegaron tarde y fueron insuficientes. Un año más tarde, el General Viaux, recientemente llamado a retiro, se acuarteló en el regimiento Tacna de Santiago y produjo una crisis de

8 Ruiz-Esquide. Op. cit., págs. 7-14.

9 Ibidem.

10 Huerta, Ismael (1988), *Volvería a Ser Marino*, Andrés Bello, Santiago. Tomo I, págs. 346-348.

11 La protección de los recintos electorales data de la Ley Olavarría de 1938.

proporciones. Viaux pedía que se atendieran los urgentes requerimientos salariales y de material que les correspondía por ley. Los mismos generales que sofocaron la rebelión de Viaux más tarde fueron en su mayoría llamados a retiro¹². Si bien se repararon las omisiones y negligencias del pasado, el gobierno de Frei terminó sus días en el más profundo descrédito entre los uniformados.

2. El gobierno militar

La llegada de los uniformados al poder significó cambios importantes en la Ley Reservada del Cobre. Hay dos modificaciones relevantes, una realizada en 1973 y otra en 1985 que dio origen a una nueva ley (N° 18.445). En este último caso, se llevó el rendimiento al 10% de las exportaciones de Codelco, incluyendo metales diferentes al cobre y se colocó un piso anual de US\$ 180 millones indexado por el IPM de Estados Unidos.

Es casi sorprendente que los militares, al tener la totalidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo en sus manos, no hayan aspirado a niveles más elevados de rendimiento. La explicación la dio más tarde el mismo Pinochet: no quería que su gobierno fuera acusado de que las FFAA. al estar en el poder se aprovecharon en forma indebida de la situación para aumentar sus recursos. Es más, en 1976 el gobierno militar autorizó a las FFAA. a endeudarse con cargo a futuros ingresos, pero no les permitió extraer recursos sin obligaciones. A contar de ese año, las deudas de las FFAA. han sido íntegramente repagadas, en claro contraste con la deuda bancaria privada que fue cancelada por los contribuyentes.

Las lecciones de las crisis fronterizas de 1974-1975 con Perú y de 1978 con Argentina fueron ejemplares en cuanto a la necesidad de recursos para la defensa. La primera conclusión fue que era imposible improvisar en materia de adquisiciones, ya que la naturaleza de los modernos sistemas de armas hace muy difícil realizar adquisiciones masivas en poco tiempo. La otra lección fue que la política de derechos humanos del gobierno militar se volvió en su contra. El embargo de armas de las potencias occidentales, si bien discontinuo en algunos casos, probó ser aleccionador. No bastaba tener el dinero para adquirir, era necesario encontrar vendedores dispuestos a proveer de los sistemas de armas. Este último aspecto tuvo tres efectos de consideración:

- Primero, los vecinos de Chile tomaron ventaja del aislamiento internacional y del embargo de armas en Occidente, lo que dio lugar a situaciones de extrema presión fronteriza.

12 Ruiz-Esquide. Op. cit., págs. 22-29.

- Segundo, permitió el desarrollo local de una naciente industria de armamentos destinada a suplir los requerimientos más urgentes, dentro de las posibilidades tecnológicas disponibles, aunque carecía de una tradición de autonomía en esta materia y no disponía de personal profesional calificado.
- Tercero, mostró los límites de una legislación orientada exclusivamente a la importación de sistemas de armas en un contexto de aislamiento internacional. El país no podía ser considerado un ente separado de su circunstancia política, y ello explica la falta de interés por aumentar tempranamente (1974-1979) los recursos que aportaba la Ley del Cobre. Los cambios a la Ley en 1985, en una situación de estabilidad internacional, se explican mejor como una medida preparatoria de los militares para contar con una fuente segura en el momento en que abandonarían el poder. Como quedará más claro en la segunda parte de este trabajo, realizaron estimaciones que resultaron ser insuficientes.

Al término del gobierno de las FF.AA. el escenario regional daba signos de una estabilidad de mediano plazo para las relaciones vecinales. Los dos principales vecinos de Chile se hallaban envueltos en agudos procesos de crisis económica interna y de gobernabilidad democrática, producto de regímenes militares fracasados. El Tratado de Paz, Amistad y Límites con Argentina de 1985 marcó un claro hito en el gasto de defensa chileno. A contar de esa fecha, el conjunto de partidas contables de la defensa, con la excepción de las fluctuaciones de la Ley del Cobre, comenzó a declinar en términos relativos, lo que en gran parte se explica por el crecimiento sostenido de la economía chilena a partir de 1983. Desde la perspectiva de las amenazas externas, la decisión de congelar el gasto en defensa se enmarcó en una racionalidad de estabilidad pacífica de las relaciones exteriores y en un proceso moderado de progresiva convergencia de intereses con los países vecinos.

Más que dejar un sistema abultado de recursos para el sector, las FF.AA. se preocuparon de dar un máximo de estabilidad futura a los presupuestos de defensa, tanto al corriente como al de adquisiciones. Para ello, la Ley Orgánica Constitucional de las FF.AA., promulgada pocas semanas antes del término del gobierno militar, estableció un piso para el gasto corriente en moneda nacional. El de moneda extranjera estaba destinado principalmente a recursos para operaciones y repuestos. Junto con lo anterior, la nueva Ley Orgánica determinó que la Ley Reservada del Cobre pasaba a ser parte integral de la primera, es decir, de quórum calificado¹³. De esta manera, se dejó un sistema de gran autonomía que hacía improbable su modificación por los próximos gobiernos electos, a no ser de que contaran con un amplio consenso, hecho que los militares correctamente estimaron que tendría escasas posibilidades.

13 La Contraloría General de la República objetó este artículo de la Ley Orgánica de las FF.AA., y la dejó sin efecto.

3. El período democrático, 1990-1998

Esta estabilidad legal, unida a las prerrogativas constitucionales de las FFAA., dieron un gran margen de autonomía a los uniformados durante los años '90. No hubo mayor voluntad de cambiar la normativa en los primeros años del gobierno de la Concertación, entre otras razones porque se estimó improbable la aprobación de cambios a las mencionadas leyes en el Congreso y porque el solo intento de hacerlo crearía una corriente de mala voluntad e inquietud entre las FFAA., en un período donde la democracia aún no se consolidaba. Además, los más entendidos en el equipo de asesores civiles del Ministerio de Defensa señalaron que al tratar de modificar la automaticidad, lo más probable era que habría que fijar un mecanismo basado en ciertos criterios de amenazas potenciales y de reemplazo del material existente. La lógica de un raciocinio de este tipo arrojaba como resultado probable que el gasto debía aumentarse, precisamente lo contrario que postulaban los sectores más radicalizados de la coalición gobernante. La continuidad parecía lo más aconsejable.

Hacia 1994, los encargados de la defensa de la futura administración Frei tenían bastante claro de que el piso otorgado a las FFAA. en 1990 se había transformado en un virtual “techo”¹⁴. Se sacrificaron las posibilidades de crecimiento del gasto en defensa a cambio de la seguridad de contar con un mínimo, en el caso de que la economía nacional colapsara. Lo que ocurrió fue precisamente lo contrario, la economía chilena continuó creciendo a un ritmo similar al de la segunda mitad de los años '80, tendencia que se prolongó hasta 1998.

El desarrollo económico acelerado implicó un crecimiento diferencial con un impacto negativo para los sectores que se mantuvieron estáticos. Algo evidente en desarrollo económico es que no sólo importa el crecimiento absoluto, sino también el relativo. En este caso, las FFAA. se fueron empobreciendo en términos relativos frente a otros sectores de la economía chilena. La Ley Orgánica fijó un punto de referencia en el presupuesto de 1989. Para mediados de los '90 la situación se tornó crítica, al extremo de que hubo necesidad de buscar formas de mejorar los ingresos de los profesionales más capacitados, en especial pilotos e ingenieros, y también enfrentar el deterioro de los fondos de la salud de las FFAA. y personal en retiro.

La Administración Frei se comprometió a resolver ambos aspectos, una vez iniciado su período. Así el DFL-1 y la Ley de Salud fueron dos gestiones legislativas que contaron con el apoyo y dedicación del Ministro Pérez, y resolvieron parcialmente el deterioro relativo en que las propias FFAA. se habían colocado en 1990.

14 Entrevista con Edmundo Pérez, nombrado futuro Ministro de Defensa por el Presidente electo. (febrero de 1994)

El compromiso asumido no terminó allí. Más tarde, las FF.AA. hicieron ver al gobierno que se debían corregir los bajos ingresos del personal sin especialización. La Administración se comprometió a resolverlo antes del término de su período. La crisis asiática de 1998 impidió que esa medida se ejecutara conforme a lo planeado por el gobierno. Como medida paliativa, las FF.AA. recibirían aumentos salariales por etapas en los años venideros.

Un aspecto que quedó sin modificaciones ni suplementos adicionales fue el de las adquisiciones militares en el extranjero. La Ley Reservada del Cobre (N° 18.445) se mantiene sin cambios desde 1985.

4. Los costos crecientes de los armamentos

Desde el inicio de este siglo en el ámbito internacional, la tendencia de los costos de los sistemas de armas ha ido en constante crecimiento. El imperativo tecnológico, es decir, la carrera por adquirir el arma definitiva antes de que la tengan los posibles adversarios, crea una dinámica donde lo científicamente posible pronto se convierte en políticamente necesario para no verse superado por otros en la ecuación estratégica.¹⁵

Dicha tendencia se expresa en un crecimiento exponencial de los costos, con aumentos cercanos al 4-6% anual sostenido¹⁶. Este incremento del precio de las plataformas de combate (buques, aviones o tanques), al proyectarse al futuro indica que tarde o temprano llegará el día en que con un mismo presupuesto se adquirirá una sola plataforma. El fenómeno se denomina la Ley Agustine, en honor a Norman Augustine, hasta hace poco presidente de la firma Lockheed Martin¹⁷. Razones de mejoras de la productividad industrial, cambios en las tecnologías aplicables a los armamentos e incrementos en las capacidades de las amenazas potenciales constituyen los tres factores que empujan los precios hacia arriba entre una y otra generación de sistemas de armas¹⁸.

15 Buzan, Barry. 1987. *An Introduction to Strategic Studies: Military Technology and International Relations*, Macmillan, Londres. págs. 36-113.

16 Nótese que este cálculo es muy benigno, si se consideran otros análisis históricos que señalan entre un 9% y un 11% de crecimiento sostenido: Pugh, Philip (1986), *The Cost of Sea Power: the Influence of Money on Naval Affairs from 1815 to the Present Day*. Conway, London, págs. 250-295; Kirkpatrick, David (1995), "The Rising Unit Cost of Defence Equipment: The Reasons and the Results", *Defence and Peace Economics*, ó (4), págs. 263-288.

17 *Ibidem*, pág. 263.

18 *Ibidem*, págs. 273-277.

Por supuesto ese día nunca llega. Los establecimientos de la defensa de los países realizan constantes ajustes para evitar que esa situación se concrete. Históricamente, se han implementado cinco medidas correctivas, por lo general aplicadas en forma simultánea:

1. Reducir el número de plataformas aumentando sus capacidades individuales. Es decir, hacer lo mismo o más, pero con menos unidades. Hay un gran número de casos históricos. Por ejemplo, los seis destructores (tipo Serrano) ordenados por la Armada de Chile en 1926, fueron reemplazados en 1961 por dos unidades del tipo Almirante. Los 36 aviones tipo A-37 ordenados en 1974 por la FACH eventualmente serán reemplazados por 12 a 14 aviones multipropósito a partir del 2003.
2. Cambiar el orden de combate eliminando clases de plataformas que se hacen demasiado caras o muy vulnerables, y asignar esas funciones a otras de menores dimensiones, pero con mayor capacidad, o simplemente eliminar la misión dentro de las opciones estratégicas disponibles. Es el caso, en diferentes marinas, de la eliminación paulatina de los acorazados (*Latorre*) por los cruceros (*Prat*, *O'Higgins*) y éstos, a su vez, por los destructores pesados (*Blanco*, *Cochrane*, *Baquedano*, *Prat*) y éstos, a su vez, por fragatas (nueva clase aún no definida). Otro caso es el de los bombarderos (B-26) que se sustituyeron por los cazabombarderos (*Hawker Hunter*), al igual que en muchas fuerzas aéreas.
3. Comprar de segunda mano o modernizar sistemas obsoletos. Esta medida consiste en tratar de lograr los mismos efectos que se obtendrían con plataformas nuevas, aunque necesariamente el efecto durará menos tiempo. Esto impone restricciones importantes a la política de reemplazos, ya que las plataformas de segunda mano no siempre se ofrecen en el mercado en el momento en que se necesitan. Además, las modernizaciones no siempre logran los objetivos propuestos o perduran en el tiempo operando a costos razonables. La política de comprar de segunda mano es un indicativo de que no hay suficientes recursos para adquirir material nuevo, o que lo que dejó de ser satisfactorio para una potencia avanzada todavía lo es para nosotros. En Chile hay un largo registro de compras de equipo de segunda mano. Por ejemplo, la gran mayoría del material entregado por el Programa de Ayuda Militar de los Estados Unidos (PAM), entre 1952 y 1976, o algunos equipos europeos, como los *Hawker Hunter* y los *Mirage V Elkan*. Este proceso ha dado lugar a períodos donde prácticamente todo el equipamiento de alguna institución ha provenido de esta modalidad de adquisición. A modo de ejemplo, en diciembre de 1998 el 75% de la Escuadra estaba constituida por naves de segunda mano con diferentes grados de modernización en sus sistemas de armas y de detección.
4. Aumentar los recursos para adquirir armamentos. Es la solución más directa: si la economía crece, los recursos para la defensa y los armamentos lo hacen en la misma proporción. No se trata de hacer crecer el gasto en armamentos

por encima del conjunto de la economía, pues aumenta la seguridad militar en el corto plazo y produce la eventual destrucción del aparato productivo de la sociedad. Esta paradoja se conoce como “el dilema de la seguridad”. Es decir, mientras más se gasta en seguridad más se minan las bases que la sostienen. A la vez, obliga a los países vecinos a hacer lo mismo y todos terminan en un nuevo equilibrio, pero gastando más en defensa. Las economías occidentales crecieron a un 3% promedio en los últimos 50 años y destinaron paulatinamente cada vez más recursos a la defensa en términos absolutos, pero cada vez una menor proporción del gasto fiscal y del producto geográfico bruto de cada país. Esto constituyó el “secreto” de la estrategia económico-militar de Occidente frente al bloque soviético, mientras que este último hacía lo contrario provocando el colapso de su sistema.

5. Aumentar la eficiencia con que se asignan los recursos para la defensa. Por lo general, es en períodos de reforma cuando se pretende “hacer más con lo mismo” o “hacer lo mismo con menos”. Las fuerzas tendientes a aumentar la centralización comienzan a operar para conseguir mayores grados de eficiencia, lo que redundaría en menor autonomía para las fuerzas armadas o en la emergencia de poderosas burocracias centrales, formadas en su mayoría por personal civil de carrera. La mayor o menor velocidad con que se inicien estos procesos en gran medida dependerá de la relación de poder que exista entre el liderazgo político y los uniformados. A mayor poder y autonomía de los últimos, hay menores posibilidades de lograr eficiencia en los objetivos de la defensa, medidos como cantidad y calidad de sus sistemas de armas. La división de los dineros del cobre en tres partes iguales hace que el poder de compra de los servicios armados chilenos sea menor, al compararlo hipotéticamente con una situación donde la totalidad de los recursos solventara las necesidades de una institución, y luego de las otras dos en forma sucesiva. El ahorro en intereses que hoy debe pagar cada institución sería de notable cuantía.

5. La crisis anunciada de las adquisiciones militares

Las FF.AA. y los diferentes gobiernos han empleado con distintos grados de intensidad las tres primeras medidas para reemplazar el material de combate. En gran parte, ello ha sido posible porque ha estado dentro de las facultades técnicas disponibles para las FF.AA. Pero resulta cada vez más evidente que esas medidas son crecientemente insuficientes para reemplazar el armamento. Dicho en otras palabras, de no mediar un cambio que permita aumentar los recursos y mejorar la eficiencia en su asignación, el país entrará en una “espiral de desarme administrativo”.

Es legítimo que algunos observadores de la política de defensa nacional consideren positiva esta nueva situación, ya que permitiría lograr un supuesto nuevo

equilibrio estratégico con nuestros vecinos, a un nivel inferior de gastos¹⁹. Más aún, si se considera el creciente ambiente de acercamiento y coordinación de las políticas internacionales de los países del Cono Sur, parecería ser lo más acertado porque se estaría obteniendo la misma seguridad con menos gasto en defensa a escala regional.

Sería deseable que se caminara en la dirección de un menor gasto, pero hay dos aspectos que esta “política de no innovar” parece ignorar. En primer lugar, las peculiaridades de la situación geoestratégica de Chile hacen muy difícil defender en forma adecuada su integridad territorial, lo que históricamente ha obligado al país a invertir más en defensa²⁰. En segundo lugar, la paulatina reducción proporcional del gasto en armamentos (y en defensa en general) producirá un deterioro de los recursos humanos disponibles para las FF.AA. y un retraso tecnológico en el sector. Ya es notorio el constante drenaje de los elementos más calificados de la oficialidad y del personal de planta. Al ser los más emprendedores, buscan mejores destinos para su desarrollo profesional en el sector civil donde sus cualidades son mejor remuneradas, situación que ha sido ampliamente debatida e informada por la prensa chilena durante los años '90. Luego, la lucha por mantener un determinado nivel tecnológico se hace cada vez más difícil, ya que es precisamente el creciente avance científico aplicado y su costo asociado lo que encarece los sistemas de armas, y éstos, a su vez, requieren de personal cada vez más competente.

El aparente “círculo virtuoso” del desarme administrativo que hemos descrito ha entrado a coexistir con la amenaza de una espiral de decadencia profesional y tecnológica de las FF.AA. que se funda en elementos que se retroalimentan y que toma tiempo revertir, al involucrar percepciones sociales difíciles de cambiar en el corto plazo. Una vez que los miembros de una sociedad desechan la carrera de armas en forma generalizada, porque sus salarios son bajos, sus oportunidades de desarrollo profesional son escasas o porque el Estado no les entrega los medios necesarios para cumplir su misión, el proceso de declinación adquiere una dinámica autosostenida.

En este contexto, la actual legislación que le otorga las bases de la estabilidad económica a las fuerzas armadas se ha constituido en un freno para su desarrollo futuro y no en un factor de estabilidad, como originalmente se pensó. En primer lugar, así lo indican los resultados productivos proyectados de Codelco para los rendimientos de la Ley del Cobre. Con tres diferentes escenarios de precios para los próximos diez años (65, 80 y 100 centavos de dólar de Estados Unidos), los fondos que se destinarán para las adquisiciones quedarán respectivamente en el piso fijado por la Ley, en el primer caso

19 Thomas Scheetz, economista argentino de la Universidad de Quilmes, sostiene que la disminución generalizada de gastos en defensa en la región produciría un efecto como el indicado.

20 Meneses, Emilio (1993), “Chile: Percepción de Amenazas Militares y Agenda para la Política de Defensa”, en Rigoberto Cruz y Augusto Varas (Editores) *Percepciones de Amenaza y Políticas de Defensa en América Latina*, CEEA/Flacso, Santiago.

(ver cuadro 1), algo por sobre el piso en el segundo caso (ver cuadro 2) y entre un 50 y un 60% por encima del mismo en el tercer escenario (ver cuadro 3)²¹.

Cuadro 1

Valor exportaciones de Codelco con precio base de US\$ 0,65 por libra.

Precio Cu base:	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
65 c/lb										
Exportación cobre (US\$ millones)	1.899	1.846	1.960	2.071	2.094	2.101	2.154	2.048	2.020	2.072
Exportación subproductos (US\$ millones)	180	176	181	188	182	191	188	193	195	192
Total exportaciones (US\$ millones)	2.079	2.022	2.141	2.258	2.276	2.291	2.341	2.241	2.215	2.264

La proyección de un precio de US\$ 0,65 parece ser un tanto pesimista, ya que es difícil que cierta actividad minera privada del cobre se mantenga a ese nivel en Chile como en el exterior. En todo caso, puede ser un escenario de corto plazo ligado a la situación recesiva mundial donde más tarde subirá el precio. De todas formas, tendrá un efecto negativo en el flujo de caja de las FF.AA., ya que bajos ingresos iniciales implican posponer decisiones o plazos de pagos más largos, mayor incidencia de los intereses y retraso de futuros proyectos.

Cuadro 2

Valor exportaciones de Codelco con precio base de US\$ 0,80 por libra.

Precio Cu base: 80 c/lb	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Exportación cobre (US\$ millones)	1.899	2.298	2.438	2.561	2.589	2.603	2.663	2.531	2.499	2.562
Exportación subproductos (US\$ millones)	180	176	181	188	182	191	188	193	195	192
Total exportaciones (US\$ millones)	2.079	2.475	2.620	2.749	2.771	2.794	2.851	2.724	2.694	2.754

21 Codelco. "Proyecciones de producción e ingresos de exportaciones de acuerdo a tres niveles de precio", mayo de 1999.

Algo parecido ocurre con un precio de US\$ 0,80 donde los ingresos anuales de las FF.AA. se ubican más o menos en un 20% sobre el piso de la Ley, y cada servicio percibe alrededor de US\$ 80 a 90 millones por año.

Cuadro 3

Valor exportaciones de Codelco con precio base de US\$ 1,00 por libra.

Precio Cu base: 100 c/lb	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Exportación cobre (US\$ millones)	1.899	2.902	3.077	3.215	3.248	3.274	3.342	3.175	3.138	3.215
Exportación subproductos (US\$ millones)	180	176	181	188	182	191	188	193	195	192
Total exportaciones (US\$ millones)	2.079	3.078	3.258	3.403	3.429	3.464	3.530	3.369	3.333	3.407

Finalmente con US\$ 1,00 cada rama de las FF.AA. se empina por sobre los US\$ 115 millones anuales. En este último caso, la situación es la inversa a la del primer escenario, ya que un gran número de yacimientos pasa a ser rentable y aumenta la oferta internacional, lo que genera presiones para que baje el precio. Esto significa que el valor intermedio –US\$ 0,80– parece ser el más realista en el futuro escenario mundial de la minería de cobre. Dicho de otro modo, para realizar una proyección de las perspectivas de ingresos para las adquisiciones de la FF.AA. es razonable fijar los ingresos futuros entre un 10% y un 20% sobre el piso de la Ley, alrededor de US\$ 246 millones para las tres instituciones, lo que arroja unos US\$ 82 millones por cada servicio armado.

¿Cuál es el significado de estas cifras para los programas de adquisiciones en que están comprometidas cada una de las ramas de la defensa? Tomaremos ejemplos en los tres casos: el proyecto de adquisición de seis fragatas de la Armada, cuyo precio se ha estimado en US\$ 720 millones; el proyecto Caza-2000 de la FACH, que consiste en un escuadrón de combate con un costo estimado de US\$ 600 millones, y el proyecto de helicópteros de combate del Ejército que hemos asumido que consistirá en dos escuadrones con un costo aproximado de US\$ 525 millones.

En el cuadro 4 se proyecta el valor nominal de dichos proyectos para los próximos diez años, bajo el supuesto de que los sistemas de armas experimentan un aumento real anual del 5%. El propósito es simular el costo aparente de no iniciar los proyectos a la brevedad, ya que mientras más se postergan más se incrementa el costo de iniciarlos en cualquier momento a futuro, incluso si se trata de los mismos sistemas de armas.

Cuadro 4

Tasa de 5% de crecimiento de los sistemas de armas aplicados a tres programas de las FF.AA chilenas.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Costo aumento (Base=100)	100	105	110,25	115,76	121,55	127,63	134,01	140,71	147,75	155,13
Seis fragatas	720	756	793	833	875	918	964	1.013	1.063	1.117
Doce aviones (escuadrón)	600	630	661	695	729	766	804	844	886	930
24 helicópteros (dos escuadrones)	525	551	578	607	637	669	702	738	775	813

La Armada de Chile es la más afectada. A estas alturas tiene comprometidos US\$ 481 millones para su programa de dos submarinos clase *Scorpene* con desembolsos hasta el año 2009, incluyendo intereses²². Para los efectos de este análisis, la Marina tendría ya comprometido un gasto promedio de US\$ 50 millones anuales a contar del 2001, quedando un saldo anual disponible aproximado de US\$ 32 millones para otras inversiones²³.

La institución se ha propuesto iniciar un proyecto local de construcción de fragatas de 3.000-4.000 toneladas, que ha fluctuado entre ocho y cuatro unidades, dependiendo de la época y el medio de comunicación que haya entrevistado a sus voceros. La opción más citada es la que comprende seis unidades a un costo nominal total de US\$ 720 millones (a un valor de US\$ 120 millones la unidad). Hay que resaltar que esa cifra resulta un 40% más baja que las unidades más baratas que se ofrecerían en el mercado internacional. A título de ejemplo, Noruega acaba de asignar al astillero Bazán la construcción de seis fragatas por un costo de US\$ 1.600 millones. La primera unidad chilena, de acuerdo con las declaraciones del director del proyecto en Asmar, estaría operativa seis años después de aprobado el programa, suponiendo tres años para el desarrollo y otros tres para su ejecución²⁴. Esto crea un signo de interrogación adicional sobre el costo del proyecto, ya que en tres años más los valores subirían a US\$ 793 millones (año 2001), de acuerdo con el cuadro 4.

Si se supone que los cálculos efectuados por este servicio armado son correctos y que efectivamente puede producir unidades viables al costo y en la fecha indicada,

22 Antecedentes obtenidos en el Ministerio de Defensa y en la prensa en enero de 1998.

23 Los pagos se iniciarían en el 2001 con una cuota de US\$ 70 millones para terminar el 2009 con US\$ 35 millones.

24 Peters, Patricio "Capacidades de Asmar en construcción de buque con tecnología nacional", Conferencia Modernizando la Fuerza Naval, 2-4, diciembre, 1998, Valparaíso.

quedan en suspenso algunos importantes aspectos de su financiamiento. Un argumento dado para explicar este bajo precio es que varios sistemas de armas se transferirían desde las actuales unidades de superficie (los misiles antiaéreos de corto alcance *Barak*, los misiles de superficie *Exocet* y los helicópteros navales *Cougar*). Aún queda poco claro qué ocurrirá con las piezas de artillería mediana y con los misiles de defensa de área, estos últimos especificados para a lo menos dos de las unidades proyectadas²⁵. Dicho en otras palabras, los principales costos serían el casco (flotar), la maquinaria propulsora (navegar) y algunos sistemas de armas específicos (combatir). Hay una estructura de costos bastante fija en una fragata moderna, el 12% del costo se incurre en flotar, el 18% en navegar y el 70% en combatir²⁶. Si el valor convencional para esas unidades es de US\$ 200 millones, cada casco costaría US\$ 24 millones, incluida su habitabilidad, y se produciría íntegramente en Chile²⁷. La maquinaria de propulsión y sus equipos periféricos bordearían los US\$ 50 millones y se importaría. A eso hay que agregar el valor de la artillería mediana, unos US\$ 10 millones por buque si es remanufacturada²⁸. La defensa antiaérea de área, dos sistemas para el grupo, también remanufacturados, tendría un valor de US\$ 120 millones en total, que prorrateado por las seis unidades agrega otros US\$ 20 millones²⁹.

La suma de cada ítem arroja un total de US\$ 104 millones, valor cercano al estimado, aunque no se ha considerado el sistema de mando y control que debería costar sobre US\$ 30 millones (incluido su *software*), lo que alcanza un valor de US\$ 134 millones³⁰. Sustraídos los costos del casco, las necesidades de dólares para importaciones alcanzan a US\$ 110 millones por unidad, es decir un gran total de US\$ 660 millones³¹. En un horizonte de ocho años implica un desembolso anual aproximado de US\$ 80 millones, sin considerar posibles intereses. Suponiendo que la Armada no tuviera otra importación relevante que realizar antes del año 2008, aparte

25 Es evidente que esos sistemas deberían importarse junto con sus radares de guía, a riesgo de obtener unidades bastante degradadas. No se ve el objeto de este programa sin la necesaria flexibilidad que se obtiene al dotar sus unidades con artillería mediana (100 a 127 mm) y a la seguridad que provee a la flota la defensa antiaérea de área.

26 Pugh, Op. cit. págs. 382-384.

27 Otro aspecto no mencionado en este estudio es el costo de oportunidad de la construcción de fragatas para Asmar. Las gradas estarán virtualmente copadas con seis cascos en diversas etapas, restando espacio y mano de obra para las construcciones mercantes y pesqueras.

28 Esta es una estimación sobre el eventual costo de una torre de segunda mano tipo 114 o 127 mm, que el fabricante reacondicionaría y certificaría. Hay que hacer presente que una torre nueva de este tipo hoy día cuesta entre US\$ 30 y 35 millones.

29 En este caso suponemos un par de lanzadores remanufacturados como el *Standard* o el *Sea Dart*, con radares de tiro y una carga completa de misiles por buque.

30 Este costo podría ser financiado casi totalmente con moneda nacional si se realizara un programa de diseño y desarrollo similar, aunque más complejo, que el actual sistema *Imagen* de factura chilena.

31 Si el sistema de mando y control se realizara en Chile, el valor de las importaciones podría reducirse a US\$ 80 millones por unidad. Si aplicamos un ritmo productivo de 0,75 unidades por año, se mantiene un déficit de casi US\$ 30 millones anuales.

de los submarinos, entonces podría dedicar los US\$ 32 millones anuales para este programa, lo que aún es insuficiente si se consideran otras fuentes de ingresos regulares de la institución³².

Si se aprueba el programa de fragatas, éste se iniciaría claramente desfinanciado en lo que respecta al equipo que debería importarse. Asumiendo que se contará con recursos para construir los cascos con acero nacional CAP, asunto todavía poco claro, sólo habría fondos para adquirir las tres primeras unidades propulsoras en los cuatro primeros años de construcción, y el programa entraría en dificultades para financiar la maquinaria de la cuarta fragata en adelante, hacia el año 2004-2005, si no se reduce sensiblemente el ritmo de construcción. Al haber comprometido una buena porción de recursos institucionales en moneda nacional, unos US\$ 150 millones en los cascos, sólo habrá certeza hasta esa fecha de que esas tres unidades podrían incorporarse a la flota con parte de su equipamiento de combate. Más aún, tal vez cuando estén efectivamente operativas ya no haya flota de superficie, debido al actual deterioro de las unidades tipo *County* y *Leander* en servicio. Por último, hay antecedentes que indican que el 53% de los programas nuevos de esta envergadura en el mundo termina fuera de plazo y a mayor costo, y que el 31% simplemente se cancela antes de concluir³³.

Hay diversos asuntos que es necesario mencionar en relación con este programa. Por primera vez la Armada ordenará unidades de primera línea a una empresa subsidiaria de su institución. Aún no está claro el tipo de relación contractual que se establecerá entre ambas, cuál será la naturaleza de las obligaciones para las partes, quién arbitrará los posibles incumplimientos, qué entidad resguardará los intereses del Estado y los contribuyentes (si hay retrasos o costos excesivos) y cómo ello llegará al conocimiento de las autoridades contraloras.

El jefe del programa de fragatas, en un seminario realizado en diciembre de 1998, estableció taxativamente que no había problemas tecnológicos para realizar este proyecto. Los problemas reales, indicó, son de carácter administrativo y financiero. Existe consenso entre diversos observadores que el programa de fragatas, tal como está planteado, no puede financiarse con el presupuesto ordinario de la Armada, lo que se corrobora en este trabajo.

32 Hay que señalar que la Ley del Cobre no es la única fuente de ingresos de moneda dura de la Armada. La Dirección del Territorio Marítimo y Marina Mercante percibe ingresos que podrían destinarse a gastos en divisas. Para 1999, esta dirección aportará aproximadamente US\$ 10 millones que podrían adicionarse a inversión (Item de bienes y servicios para la producción). Ver Ley de Presupuestos 1999. Partida 11, Cap. 02, Programa 02. De hecho, dos años atrás, con fondos de esta dirección se adquirieron en Alemania las seis misileras a un costo de US\$ 12 millones. Para ello, la Dirección adquirió unidades torpederas de la Armada dadas de baja.

33 Guarda, Hernán. "Metodologías para desarrollo de sistemas críticos: El dilema Costo/Beneficio", Conferencia Modernizando la Fuerza Naval, 2-4, diciembre 1998, Valparaíso.

El problema se traslada entonces al ámbito de la toma de decisiones políticas. En ese caso, se abriría un amplio espectro de interrogantes que escapa al alcance de este artículo: ¿es procedente desde un punto de vista político alterar el actual sistema de financiamiento para las FF.AA.?, ¿cuáles serían los fundamentos político-estratégicos para un trato económico discriminatorio hacia una de ellas?, ¿cuál es el grado de sustituibilidad estratégica entre el poder terrestre, naval o aéreo en términos de misiones en el caso chileno?, ¿cuál es el impacto de éste y otros programas en el nuevo equilibrio estratégico regional?, ¿cuál es el grado de apoyo ciudadano a un aumento en el gasto militar?, etc. Estas interrogantes también son válidas para los otros proyectos que detallamos.

El programa Caza-2000 de la FACH presenta condiciones no muy diferentes, aunque en el corto plazo su situación financiera es algo más holgada. Aquí se trata de seleccionar un avión de combate multipropósito de entre cuatro modelos en diferentes estados de producción. El proyecto supone adquirir un escuadrón de 12 a 14 unidades por un valor cercano a los US\$ 600 millones, para luego agregar más escuadrones del mismo tipo hasta completar cuatro idealmente hacia el período 2015-2020³⁴. En este esquema de crear una fuerza de un solo tipo de avión, en gran medida se considera abandonar el papel de apoyo estrecho³⁵. Si se asume que es posible fijar un precio estable, firmar un contrato hacia mediados del año 2000 y que la institución destine US\$ 70 millones por año para este propósito, su costo se cancelaría en nueve años sin considerar intereses, y hacia el 2008 se podría iniciar la adquisición de un segundo escuadrón. Aquí se enfrenta el primer problema. Se estima que hacia el 2006 otro de los escuadrones de la FACH –los *Mirage Elkan*– estará reclamando un urgente reemplazo, si antes no emergen otros problemas de obsolescencia y costos crecientes³⁶.

El segundo escuadrón debería negociarse en el 2004. Para esa fecha su valor será de US\$ 766 millones, debido a las históricas tasas de aumento de precio (ver cuadro 4). No obstante, podría tener un precio inferior, US\$ 700 millones, porque compartiría sistemas de apoyo con el primero. Por lo tanto, es evidente que se requerirá iniciar un segundo proceso de adquisición cuando aún no se ha cancelado la mitad de los costos del primero. Es decir, los pagos que habría que realizar a contar del 2005 serían más del doble de la disponibilidad de caja de FACH (alrededor de US\$ 170 millones anuales). Se podría conseguir financiamiento para adquirir este segundo escuadrón y pagarlo después del 2008, pero esta vez el plazo para cancelarlo sería de diez años, sin considerar intereses. El proceso terminaría hacia el 2017, fecha en que

34 Aproximadamente un 65% del costo financiaría los aviones y el 35% restante el equipo de apoyo y mantenimiento del escuadrón.

35 Para un análisis de las implicancias operacionales y político-estratégicas de esta modernización ver: Meneses, Emilio (1998), "Disuasión Aérea Chilena: Implicancias político-estratégicas" *Revista de Ciencia Política* Vol XIX (2).

36 Hay estimaciones que señalan que para el año 2004 los aviones Elkan simplemente no se podrán volar por sus crecientes costos de operación.

se supone que ya deberían estar adquiridos los cuatro escuadrones. Es posible que para 2004-2005, en atención a las proyecciones señaladas, se tome alguna de las siguientes decisiones:

- a) No reemplazar los aviones *Elkan*.
- b) Extender nuevamente la vida de los *Mirage Pantera* y los *F-5 III*.
- c) Adquirir el segundo escuadrón del nuevo modelo, pero a menor ritmo.
- d) Solicitar fondos adicionales al gobierno para continuar con el programa al ritmo prefijado.
- e) Una combinación de las anteriores para terminar hacia el 2020 con tres en lugar de cuatro escuadrones.

Por su parte, el Ejército está en medio de un proceso de reemplazo de su material blindado que le permitiría contar con una fuerza operativa de aproximadamente 400 tanques en los primeros años de la siguiente década. La casi totalidad de este material corresponde a equipo de segunda mano, en especial de origen germano (*Leopard I A5*). Una vez terminado este proceso, que por su disponibilidad se ejecutará en un período relativamente breve y con bajos costos, se deberán tomar importantes medidas en relación con el equipamiento de apoyo y protección de esas unidades. Un primer aspecto lo constituyen las fuerzas de infantería que acompañarían a estos blindados, transportables en carros *APC* tipo *M-113*. Recientemente se adquirieron 127 de este tipo en Italia, lo que da un total de 355 carros disponibles, más unos 210 del tipo *Mowag* y *Urutu*³⁷. Otro aspecto a considerar será la protección antiaérea de estas fuerzas. Es posible que en ese contexto se decida adquirir equipos ya probados y compatibles, es decir, sistemas antiaéreos de la clase *Gepard* o similares. Por último, y tal vez el paso más significativo, será el tipo de helicóptero de combate y patrulla que dará apoyo a estas formaciones.

Es probable que el programa de adquisición de un helicóptero armado de patrulla/combate sea el proyecto más costoso del Ejército en estas últimas décadas. Existen diferentes consideraciones para establecer una estimación de su cuantía. Esta puede estar asociada al número total de blindados, a la cantidad de brigadas blindadas que se organizarán, al despliegue geográfico de esas brigadas, a la calidad y cantidad de otros equipos de apoyo (artillería, apoyo estrecho aéreo, etc.) y también al tipo de doctrina de empleo del material blindado. En todo caso, si se consideran estos factores y la naturaleza de los estándares estimados para dar protección y apoyo a las fuerzas blindadas, es razonable presumir que un número adecuado será aproximadamente

37 I.I.S.S. *The Military Balance*. Oxford University Press, London, 1999, pág. 216.

tres escuadrones con 36 helicópteros en total como cantidad óptima, y un piso de dos escuadrones con 12 unidades cada uno como base mínima.

Otro aspecto doctrinario a resolver será si estas unidades aéreas tendrán configuración para patrulla armada o de ataque antiblindaje. Esta diferencia tiene un carácter más bien político y comunicacional que operativo-estratégico, ya que los helicópteros son plataformas que pueden tomar su configuración definitiva dependiendo de los sistemas de guía y de armas que finalmente se le incorporen. No obstante, este aspecto no es meramente accesorio: según las especificaciones que el Ejército determine, habrá mayor o menor voluntad del Ejecutivo chileno para apoyar dicho programa, además de las autorizaciones que otorguen los gobiernos a las compañías extranjeras para ofrecer sus equipos en una licitación de este tipo. En este caso, destaca la oferta potencial proveniente de gobiernos con un historial de sensibilidad frente al empleo potencial de medios terrestres para fines ajenos a la defensa externa, entre los que cabe mencionar a Estados Unidos y Francia, países que representan cerca del 50% de la oferta de este tipo de sistemas (*Apache*, *Supercobra* y *Tiger*).

El programa de helicópteros de patrulla/ataque con equipo de apoyo y sistemas de armas presenta características financieras similares a los anteriores, en el sentido de que su costo es elevado, unos US\$ 525 millones (ver cuadro 4). Si esta decisión se pospone, se producirá un escalamiento en los precios, por lo que dentro de lo posible parece lógico adelantar la adquisición. Las características de esta compra, que sería única y no está asociada a otra transacción importante, la hace aparecer como la menos problemática de la tres, pero si se retrasa tendría dificultades, al igual que si se estima que se deben adquirir más unidades de las consideradas.

Los ajustes sugeridos para terminar con el proceso de reemplazos de la FACH y del Ejército apuntan a soluciones menos dramáticas, pero similares a las que enfrenta la modernización de la flota de superficie. Las limitaciones presupuestarias y los costos crecientes de la tecnología de defensa empujarán a tomar decisiones globales que impliquen soluciones más permanentes para la asignación de recursos a la defensa nacional. La aproximación para resolver estos problemas necesariamente llevará a un replanteamiento general de la política de defensa, y a enfrentar el crucial asunto del papel de la alta política en relación con las FF.AA. y su función primaria.

Por último, quedaría por decidir si es posible que en el futuro las FF.AA. continúen ejerciendo el papel de garantes de la institucionalidad, función que entraba y hace menos flexible los cambios legales que permitirían mejorar sus prestaciones primarias, como se ha visto en este artículo. Lo anterior implicaría la recuperación de atribuciones de la clase política para administrar el presupuesto de defensa y, eventualmente, asignar una mayor cantidad de recursos y de manera más eficiente.

6. Conclusión

La asignación de recursos para la adquisición de sistemas de armas de las FF.AA. está limitada por características de la legislación. El presupuesto depende de la exportación de cobre y de subproductos de Codelco y de sus precios internacionales, factores ajenos a la naturaleza de las amenazas externas potenciales que enfrenta Chile.

Este mecanismo fue diseñado hace cuatro décadas para un país con características que ya no existen: monoexportador, estatista, alineado en un sistema de Guerra Fría, etc., y por una clase política que no tenía interés en administrar la política de defensa. La tendencia de los precios de los sistemas de armas, producto del “imperativo tecnológico”, del creciente costo de la mano de obra calificada y de cambios en las capacidades de los adversarios potenciales, hace que los fondos del cobre se proyecten como crecientemente insuficientes para satisfacer las necesidades de reemplazo contempladas por las FF.AA. Esto se agrava por la facultad de endeudarse de los servicios armados, lo que hará que dichos fondos se destinen, en forma creciente, para el pago de intereses en la medida en que se deban concretar los programas de reemplazo y los flujos de caja se hagan más exigüos, aspecto que no fue tratado directamente en este artículo, pero que no es menos real.

En primer lugar, el futuro de la adquisición de armamentos estará estrechamente ligado al nivel de medios de combate que se estime satisfactorio para producir una disuasión “adecuada”, asunto que en último término es el resultado de una evaluación y decisión políticas. En segundo lugar, dependerá en gran medida de la voluntad del Ejecutivo para paliar la crisis financiera que enfrentarán indefectiblemente las FF.AA., si persisten en continuar con sus actuales programas, y de la forma y condiciones en que se realizaría esta virtual “operación de rescate” monetario. En tercer lugar, la revisión del financiamiento de la defensa derivará con toda seguridad en un cuidadoso análisis de sus necesidades económicas globales, incluidos los salarios del personal, la permanencia y pertinencia del Servicio Militar Obligatorio, las misiones estratégicas explícitas e implícitas, su jerarquía relativa y su grado de sustituibilidad, y el impacto de la postura estratégica chilena en su contexto regional y su compatibilidad de largo plazo con los objetivos de la política exterior. Finalmente, estos hechos pueden generar la oportunidad para introducir normas que conduzcan a una mayor centralización de la toma de decisiones en la defensa nacional, condición necesaria para asignar recursos de manera más eficiente a este sector de la administración del Estado.

Los factores antes mencionados indican que el actual sistema de la defensa y la funcionalidad y capacidad financiera de la Ley del Cobre, hará crisis en los primeros años de la próxima década, lo que representa un claro desafío para el gobierno que asumirá en marzo del 2000.