

“Reducción de gastos en Defensa versus cumplimiento de la Misión”

A través de la historia, el gasto en materias de defensa ha sido objeto de cuestionamientos, normalmente ante periodos extensos de no-conflicto. Las demandas sociales, las convicciones particulares y colectivas de quienes deben implementar políticas públicas y la sensación de haber alcanzado altos niveles de seguridad, promueven una válida discusión en torno a la eventual decisión de transicionar hacia un régimen de menor gasto en un sector que no produce riqueza directamente (aunque contribuye a una condición de estabilidad que la propicia) y cuyos costos ascienden en forma constante, debido a los altos montos que implica incorporar tecnologías de última generación. Es lo que se conoce como la clásica discusión entre “cañones o mantequilla” de Paul Samuelson, que para plantear la existencia de recursos escasos con usos alternativos, puso como ejemplo el escenario entre fabricar cañones (gasto militar) o mantequilla (gasto civil).

Durante los períodos de guerra, es altamente probable que la mayor parte de los recursos se destinen a fabricar cañones, mientras que en épocas de paz, se usen para producir mantequilla. Con este ejemplo, Samuelson puso de manifiesto la “frontera de posibilidades de producción” en toda economía.

vigentes, automáticamente la correspondiente planificación de contingencia y sus requerimientos, también permanecen vigentes.

El sistema de planificación basado en capacidades, conocido como PBC, parte de la premisa de una ausencia de hipótesis definidas de conflicto, ante un escenario cambiante. El Libro de la Defensa Nacional 2017 de Chile, plantea la posible emergencia de una “zona de paz” en la cual no se visualizaría posibles conflictos, lo que llevaría a un cambio brutal en la forma de definir el desarrollo y mantención de las capacidades militares de los países de la región, adoptando un modelo organizado “desde arriba” e iluminado por la idea de contar con “capacidades” para afrontar escenarios y amenazas que en el presente no están desarrollados. Sin embargo, una mirada realista hacia el escenario regional no permite concluir que hayan dejado de existir escenarios de tensión y conflicto, que se manifiestan hoy en diversas esferas y en los últimos meses incorporan un conflicto que incluso podría implicar la acción de potencias extranjeras.



Foto 1: Portada del libro ¿Cañones o Mantequilla?



Foto 2: Jornada académica realizada en el CEDOC, Ejército de Chile, sobre Planificación por Capacidades.

Todo lo anterior, junto con la existencia de múltiples necesidades sociales en una región cuyos países luchan por salir del subdesarrollo, configuran una situación difícil de resolver en cuanto a la decisión de “qué defensa tener”, como asimismo, de “cuanto gastar en defensa”. En esta decisión, como en toda política pública, influyen múltiples factores como: las convicciones y prioridades de los gobernantes, los balances de poder con los partidos opositores, la opinión pública, que a veces incluye presiones sociales, eventuales crisis que afecten al sector defensa de una u otra forma, entre otros.

Sin embargo, en la discusión de este tema suele estar ausente otra dimensión del problema que tiene, finalmente, un trasfondo ético y que tiene que ver con los costos humanos de una determinada decisión en tiempos de paz, en caso de ocurrir posteriormente un conflicto bélico.

En efecto: las capacidades militares se desarrollan para obtener los objetivos políticos y estratégicos establecidos en la planificación. En primer lugar, desde luego, está en países como el nuestro la decisión de ser “disuasivos”, esto es, crear en un eventual adversario la convicción de que no le es conveniente enfrentar la capacidad nacional y militar del hipotético oponente. En otras palabras, que la balanza de costo-beneficio es adversa y no hace recomendable escalar un conflicto.

En los términos más clásicos y según la visión del General francés André Beaufre, la disuasión “busca impedir que una potencia adversa tome la decisión de emplear sus armas o más generalmente, que

Una aproximación que suele utilizarse para abordar la temática del gasto en defensa, se refiere a la formulación de hipótesis de conflicto y las correspondientes planificaciones de contingencia, con las definiciones de medios requeridos para el cumplimiento de los objetivos que se establece y con la planificación de desarrollo que permite alcanzar el potencial militar requerido por dichos objetivos. Este modelo clásico, considera la revisión permanente de la planificación, para determinar los ajustes necesarios a los requerimientos de material y personal y hasta la fecha ha sido el más frecuentemente utilizado. Cabe hacer notar, que mientras estas hipótesis de conflicto se mantengan explícita o implícitamente

actúe o reaccione frente a una situación dada, mediante la existencia de un conjunto de disposiciones que constituyan una amenaza suficiente" (Beaufre, 1980).

Para el caso de Chile, como lo declara el Libro de la Defensa Nacional 2017, la disuasión es "...un efecto, por cuanto corresponde a una dimensión psicológica o subjetiva que se produce en un eventual adversario", para "generar en el potencial adversario la convicción de que el costo de interferir coactivamente contra intereses vitales propios, será más alto que los beneficios por obtener".

Hay autores como el Mayor General del Ejército británico John Frederick Charles Fuller, destacado estratega e historiador, que plantea que la única disuasión real es la disuasión nuclear, ya que la destrucción mutua asegurada que de ella resulta, "disuade" a ambos oponentes y evita la guerra. El desarrollo del armamento atómico por parte de otras potencias, transformó a la disuasión nuclear en un actor relevante en el mundo de la Guerra Fría. De hecho, el liderazgo político ejercido por Estados Unidos, en oposición fundamentalmente al comunismo, y su indiscutible superioridad en el desarrollo del armamento nuclear, hizo surgir desde Washington la teoría de la disuasión como respuesta a sus enormes desafíos estratégicos.



Foto 3: El Mayor General JFC Fuller (1878-1966)

Más allá de la discusión teórica que esta premisa provoca, la cultura de determinados países y las convicciones de sus gobernantes desechan por completo esta alternativa "nuclear". Es por ello, que en la disuasión no nuclear juega un papel relevante, además de la comparación de capacidades militares, la demostración de convicción y decisión de quienes deben tomar las decisiones respecto a estas materias.

Lo que debe recordarse en este aspecto, es que la disuasión no es binaria: no existe la condición de "con" disuasión y "sin disuasión", sino que en su lugar existen *niveles* de disuasión. De acuerdo a la comparación de capacidades nacionales, entre las cuales evidentemente las capacidades militares juegan un rol fundamental, los países son "mas" o "menos" disuasivos.

Desde esa perspectiva, una eventual reducción de las capacidades

militares, entregan al potencial adversario una señal de menor asignación de prioridad al problema o divergencia que origina la hipótesis de conflicto, así como eventualmente puede ser percibida como una baja en la convicción respecto de la defensa de determinados intereses nacionales.



Foto 4: Aeronaves F-16, Fuerza Aérea de Chile

Por otra parte, las capacidades militares tienen el potencial de lograr los objetivos estratégicos, a un determinado plazo y costo material y humano. En este sentido, la disminución de éstas implica asumir que la eventual victoria, se obtendría en un plazo más largo, con mayores pérdidas materiales y lo más importante: con mayor pérdida de vidas humanas, tanto civiles como militares. Un ejemplo dramático en este sentido, es la mayor o menor efectividad de la Defensa Aérea, en caso de sufrir reducciones en su disponibilidad de material, para evitar o disminuir el efecto de incursiones aéreas sobre territorio propio, tanto contra instalaciones militares como el efecto directo o indirecto sobre la población civil.

Una reducción en la capacidad militar, no sólo tiene una negativa influencia en este sentido, desde la perspectiva de las operaciones defensivas: Una merma en la capacidad ofensiva, conlleva automáticamente a campañas militares más extensas y con mayores niveles de incertidumbre. La obtención del control del aire es más relativa, incrementando el riesgo de pérdidas en la batalla de superficie. El apoyo directo en momentos decisivos de la campaña terrestre o naval, puede ser menos efectivo, con las mismas consecuencias. En todos estos casos, subsiste el problema de la mayor o menor pérdida de vidas humanas, principal capital de un país y el que, al resultar afectado, genera las mayores críticas y eventualmente el reproche internacional público, político y judicial.

En las salas de juegos de guerra de todas las academias y colegios de defensa, los juegos de gabinete o simulación enfrentan a sus participantes al dilema de dimensionar el "esfuerzo requerido" para obtener sus propósitos, expresados como Objetivos Estratégicos para lograr un Estado Final Deseado. Resulta clave en este análisis matemático, la confrontación de capacidades militares y se hace evidente que el aumento o disminución de éstas, repercute directamente en el esfuerzo requerido.

Es por todo esto que se aprecia como vital, al revisar hacia la baja las capacidades propias, no sólo conocer las del o los posibles adversarios y las alternativas de uso de los fondos que eventualmente se pueden liberar. Se requiere ponderar adecuadamente el efecto de una decisión que puede costar vidas humanas.