

*Jorge M. Vega y Nicolás Comini**

Registro suramericano de gastos
de defensa: el legado de UNASUR

Registro suramericano de gastos de defensa: el legado de UNASUR

Resumen

El registro suramericano de gastos de defensa (RSGD) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es una medida de confianza mutua de reconocimiento global cimentada en un exitoso esquema de cooperación sur-sur. También es una fuente de información comparada que destaca por la originalidad y precisión de su metodología de medición, siendo la única sobre Suramérica elaborada a partir de datos oficiales suministrados por todos sus miembros. Fruto del trabajo político-técnico del Consejo de Defensa Suramericano, fue creado en 2011 retomándose la análoga experiencia argentino-chilena auspiciada por la CEPAL una década atrás. A pesar de su deseable expansión a los sistemas inter e ibero-americano, el replanteo integral que atraviesa la UNASUR condiciona su optimización, debiendo definirse con premura su lugar en sendos ámbitos de cooperación. El presente documento pretende ser un aporte a dicho debate en su dimensión académica, focalizándose en el RSGD como caso de estudio.

Abstract

The UNASUR's South American Defense Expenditure Registry (SADER) is a confidence building measure of global recognition based on a successful scheme of south-south cooperation. It is also a prominent source of comparative information due to the originality and precision of its methodology, being the only one for South America elaborated from official data supplied by all its members. Created within the South American Defense

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Council in 2011, based on the Argentine-Chilean experience sponsored by ECLAC a decade before, is nowadays ready to be extended to the Inter and Ibero-American systems. However, current substantive argue about UNASUR's future restricts its improvement and expansion. This article aims to be a contribution to this debate in its academic dimension, focusing on the SADER as a case study.

Palabras clave

Suramérica, gasto militar, medidas de confianza mutua, UNASUR.

Keywords

South America, military expenditure, confidence building measures, UNASUR.

Introducción

Son tiempos de balance para la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como proyecto de cooperación regional. El cambio de signo político de la mayoría de sus miembros devino en su reconsideración en tanto herramienta de concertación de intereses comunes, cuestionándose su legitimidad ideológica, eficacia comparada y necesidad operativa. El debate (partidario y académico) sobre su futuro está instalado y avanza en paralelo a la sostenida desaceleración de su gestión y a la pérdida de protagonismo del organismo.

Parte sustantiva de esta discusión parece circunscribirse a la adopción de estrategias antagónicas, sustentadas en la dicotomía «reconstrucción» o «eliminación» definitiva del bloque. Pretendiendo superar tales posiciones opuestas e identificar luces y sombras de la experiencia de la UNASUR, el artículo reseña una de sus principales iniciativas: el registro suramericano de gastos de defensa (RSGD) elaborado en el seno del Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

La UNASUR creó el RSGD en 2011, en primer lugar, como una nueva medida de construcción de confianza mutua destinada a profundizar y complementar las ya concebidas a partir de la histórica Cumbre Extraordinaria de jefes y jefas de Estado y de Gobierno de Bariloche (2009). En segundo orden, como instrumento para deconstruir, vía información oficial y comparable, el extendido diagnóstico que caracterizaba a la región como inmersa en una carrera armamentista en lugar de una «zona de paz».

El proyecto fue un eje programático de la agenda de trabajo del CDS desde su propia creación, siendo su diseño técnico (concretamente, el de la metodología común de medición y del mecanismo regular de remisión de información) comisionado a un grupo de funcionarios especialistas seleccionados por la mayoría de los países miembros bajo el liderazgo de Argentina y Chile —promotores originales de la iniciativa y responsables formales de su conducción durante todo el proceso—.

El registro tiene su principal antecedente, de hecho, en la metodología estandarizada de medición de gastos de defensa pensada diez años antes por ambos países con la asistencia de la comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). No obstante, su creación representó además la concreción (lógicamente parcial) de un viejo anhelo interamericano, toda vez que desde fines de la década de los 90 las sucesivas conferencias de ministros de Defensa de las Américas (CMDA) abogaron por el

establecimiento de medidas de confianza cimentadas en la transparencia de las erogaciones militares.

A poco más de un lustro, el RSGD constituye una medida de confianza mutua de referencia mundial. Única en su tipo a nivel regional, también deviene un recurso insoslayable de datos para análisis académicos y políticos, dado que la precisión técnica de su metodología, el carácter oficial de su contenido y la especificidad de la información publicada, la diferencia de otras fuentes internacionales análogas, tanto oficiales como no gubernamentales.

El presente artículo procura describir al RSGD como caso de estudio exitoso de construcción de confianza regional y cooperación sur-sur. Para ello se reseñarán sus principales antecedentes, el proceso técnico-político que derivó en su creación, sus características comparadas distintivas como fuente de información y los resultados de su aplicación. Finalmente, se ensayarán perspectivas de evolución, contemplándose dificultades y alternativas para la optimización de su alcance y metodología.

Antecedentes

La medición del gasto en defensa tiene múltiples antecedentes al proyecto de la UNASUR, tanto de origen oficial como no gubernamental. Los primeros pueden clasificarse según su alcance en globales (Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) y regionales (OTAN, CMDA y CEPAL), mientras que los segundos se limitan a iniciativas de dos renombrados *think thanks*: el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI) y el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS).

Se presentan a continuación las propiedades distintivas de cada fuente, contemplando los siguientes aspectos:

- a) Componentes diferenciales de su definición de gasto militar.
- b) Criterio de apropiación del gasto utilizado.
- c) Formato de exposición de los datos.
- d) Especificidad de la información difundida (objeto e instituciones).

Oficiales

Globales

La Organización de Naciones Unidas (ONU) publica desde 1981 los gastos nacionales en defensa a partir de una metodología propia de medición¹, concebida como medida de construcción de confianza intra e interregional. El reporte es voluntario y puede realizarse según dos formatos: estandarizado o simplificado. Como mínimo, permite informar gastos clasificados según el tipo de fuerza (terrestre, naval y aérea) y su destino (personal, operaciones y mantenimiento, adquisiciones y construcciones e investigación y desarrollo)².

Su definición del «gasto militar» incorpora las erogaciones en defensa civil (ejemplo desastres naturales), pensiones (si son parte del presupuesto militar), asistencia militar externa y en otras fuerzas armadas que por su estructura, equipo o misión puedan llevar a cabo operaciones militares (ejemplo policías). La información corresponde a desembolsos reales (pagados) y se colecta en moneda local a precios corrientes.

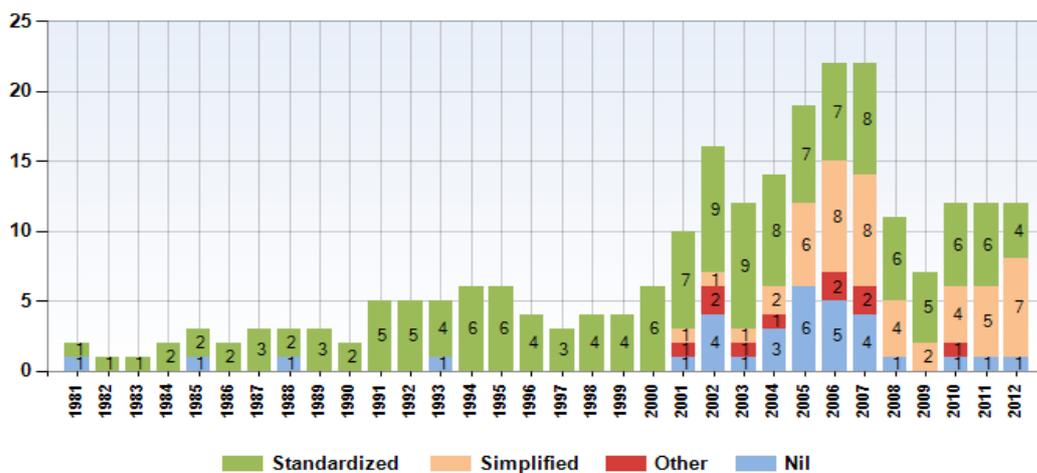


Figura 1: Participación de América Latina y el Caribe en el Instrumento Estandarizado de Naciones Unidas sobre gastos militares (periodo 1991-2012, según total y formato de reporte).

Fuente: Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (2017).

Nota: *Standardized* (estandarizado), *Simplified* (simplificado), *Other* (otro) y *Nil* (gasto cero)

¹ Instrumento estandarizado de Naciones Unidas para informar de gastos militares (Resolución n.º 35/142 B.12), desde 2011 denominado «Informe de Naciones Unidas sobre gastos militares».

² La Resolución n.º 66/20 (2012) de la Asamblea General aprobó mejoras en la metodología a propuesta de un grupo de expertos gubernamentales convocado por la secretaría general.

El empleo del Instrumento Estandarizado de Naciones Unidas a nivel mundial ha sido discontinuo y limitado, sin ser América Latina y el Caribe una excepción (figura 1).

En Suramérica, solo Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay reportan regularmente los datos desde comienzos de siglo (aunque con excepciones). Ecuador, Perú, Paraguay y Bolivia lo hicieron esporádicamente³, mientras que sobre Venezuela y Guyana no hay registros disponibles en todo el periodo.

El fondo monetario internacional (FMI) publica los gastos en defensa desde 1986 como una sección de su *Anuario de estadísticas de finanzas públicas*. Se sustenta en la clasificación funcional del gasto público de Naciones Unidas e incorpora las siguientes categorías⁴: defensa militar, defensa civil, ayuda militar al exterior, investigación y desarrollo relacionados con la defensa y otros rubros no asociados a los anteriores.

El alcance de su definición del «gasto en defensa» incluye los relativos a defensa civil y a la ayuda militar extranjera, excluyendo los vinculados a la policía o control de fronteras (aunque lo realicen instituciones militares) y a pensiones del personal en retiro⁵. Los datos se publican solo a nivel total (sin desagregación por función o institución) en moneda local y a precios corrientes, correspondiendo a erogaciones efectivamente realizadas (pagado).

A pesar de ser un instrumento ampliamente utilizado a nivel mundial, la tasa de participación de América Latina y el Caribe es baja. En este sentido, en la base de datos en línea del organismo (2011-2015) no existe información disponible de ninguno de los países de Suramérica, mientras que sobre Centroamérica y el Caribe solo figura el gasto militar de Bahamas, El Salvador, Guatemala y Trinidad y Tobago en 2015.

El banco mundial también publica las erogaciones en defensa pero, a diferencia de Naciones Unidas y del FMI, no cuenta con una metodología propia de medición sino que extrae la información del SIPRI y la publica en términos análogos (a precios actuales, como porcentaje del PIB y del gasto del Gobierno central). Las series de gastos se informan desde 1960, estando completos los datos correspondientes a los países suramericanos.

³ Ecuador reportó su gasto militar en 6 ocasiones (2001/06), Perú en 5 (2002, 2008, 2010, 2012/13), Paraguay en 3 (2003, 2006/07) y Bolivia en 2 (2005/06).

⁴ Según el *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014* del Fondo Monetario Internacional.

⁵ Estos dos conceptos se incluyen, respectivamente, en las categorías «orden público y seguridad» y «seguridad social y bienestar».

Regionales

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es pionera en la publicación de erogaciones militares, contando con información estandarizada de sus miembros desde 1963. Las categorías de gastos que contempla son estos: costos operativos (personal, operaciones y mantenimiento); adquisiciones y construcciones; e investigación y desarrollo. En su cálculo están incluidas las pensiones a militares retirados, la asistencia militar externa y los gastos de fuerzas policiales o de control de frontera si cumplen funciones castrenses, excluyéndose los relativos a la defensa civil.

Su información corresponde a gastos realizados (pagados) al igual que en el caso de Naciones Unidas y del FMI, presentándola en moneda local y dólares estadounidenses (corrientes y constantes) a través de algunos indicadores (porcentaje del PIB, del PIB per cápita y de su tasa de crecimiento). Las series anuales por país se publican en montos totales desagregados según la clasificación funcional descrita en el párrafo anterior.

A nivel interamericano no existe hasta hoy un mecanismo de medición de tales características. No obstante, las conferencias de ministros de Defensa de las Américas (CMDA) están planteando casi ininterrumpidamente desde 2000 la necesidad de promover la transparencia presupuestaria como medida de confianza mutua hemisférica⁶. Por ejemplo, impulsando la adhesión al *Informe estandarizado de gastos militares de Naciones Unidas* y la remisión de la respectiva información en tiempo y completitud.

Asimismo, tomando como antecedente la «II Conferencia Regional de Medidas de Confianza Mutua de San Salvador (1998)», las CMDA de 2004 a 2010 recomendaron la creación de una metodología hemisférica para la comparación estandarizada de gastos de defensa. Tal es así, que en la Declaración Final de la IX CMDA realizada en Santa Cruz de la Sierra (2010) se reconoció la iniciativa del CDS de constituir un mecanismo de medición propio para la subregión y exhortó a su extensión al resto del continente americano.

⁶ Tema incluido en las Declaraciones Finales de las siguientes CMDA: IV (Manaos, 2000), V (Santiago, 2002), VI (Quito, 2004), VII (Managua, 2006), VIII (Banff, 2008), IX (Santa Cruz de la Sierra, 2010) y X (Punta del Este, 2012).

Finalmente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe confeccionó en 2001 la *Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa*, a solicitud de Argentina y Chile. Ella representa el principal antecedente técnico del RSGD, compartiendo ambas iniciativas un abordaje análogo de la conceptualización del «gasto de defensa» y de la arquitectura procedimental necesaria para su clasificación, comparación y publicación.

Con raíces en el método del FMI, el modelo «cepalino» presenta tres niveles agregados de cálculo. A los gastos de la función defensa contemplados en el presupuesto de cada país (nivel básico) se adicionan las pensiones del personal activo (nivel ampliado) y, finalmente, las erogaciones en investigación y desarrollo, industria de defensa, actividades de defensa de otros organismos públicos y la ayuda militar al exterior (nivel total). No incluye el gasto en pensiones del personal militar retirado ni los relativos a la seguridad pública.

Sus resultados se publicaron una sola vez (serie 1996-1998), en moneda local y dólares estadounidenses corrientes, desagregándose según una clasificación económica del gasto (personal, corrientes y de capital) y otra institucional (Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa y reparticiones conjuntas). Los datos (criterio pagado) se presentaron también como porcentaje del PIB, del gasto de la administración pública y *per cápita* (sobre población total).

En 2005 la CEPAL sentó las bases metodológicas para adaptar el modelo de comparación argentino-chileno a otros países de la región a través de un nuevo informe sobre el asunto. A pesar de no haber tenido aplicación práctica alguna, representa una herramienta válida para la resolución de diversos problemas técnicos asociados a su extensión, por ejemplo, su compatibilidad con el abordaje del FMI, el tratamiento de erogaciones militares en seguridad interior y la inclusión de las transferencias de armas.

No gubernamentales

Las principales fuentes no gubernamentales de información sobre gastos militares a nivel mundial son básicamente dos: SIPRI e IISS. Ambos *think thanks* publican series temporales por país desde la década de 1950 en base a metodologías de medición arraigadas en el modelo de la OTAN (aunque con menor desagregación). Los datos los recolectan anualmente mediante una combinación de fuentes públicas (primarias o

secundarias) y estimaciones propias⁷, pudiendo así corresponder a presupuestos asignados (estimaciones) o ejecutados (devengados) según el caso⁸.

Los dos emplean una similar clasificación del gasto según su objeto que contempla, en resumen, los destinados a personal, operaciones, mantenimiento, adquisiciones, investigación y desarrollo e infraestructura (construcciones). Asimismo, excluyen del cálculo las erogaciones en defensa civil e incluyen las destinadas a pensiones, asistencia militar externa y fuerzas paramilitares de empleo militar (ejemplo policía y gendarmería). Mientras que SIPRI publica los resultados solo a nivel total por país, IISS sí los pormenoriza siguiendo la reseñada categorización funcional. Ninguna de las dos instituciones exhibe contenidos desagregados por institución ejecutora. Por otra parte, ambas presentan los gastos en moneda local, dólares estadounidenses corrientes y recurren a indicadores descriptivos tales como su porcentaje respecto del PIB y *per cápita* sobre la población total⁹.

En la base de datos en línea del SIPRI (*Military Expenditure Database*) se encuentra disponible el gasto militar anual de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe desde 1988¹⁰, estando completa la serie para los suramericanos. Sin embargo, en múltiples casos la información del decenio 1988-1998 debió ser estimada por la propia institución. En 2015 los datos de Chile presentan el mismo problema, mientras que los de Argentina y Venezuela son inciertos.

El Registro Suramericano de Gastos de Defensa

Puesta en marcha

Creado en 2008, el Consejo de Defensa Suramericano incluyó el impulso a la transparencia de los gastos en defensa como proyecto en su primer plan de acción (2009-2010) bajo la responsabilidad de Argentina y Chile¹¹. La importancia de la iniciativa se reforzó al incluirse como una de las medidas de fomento de la confianza y seguridad acordadas por los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la UNASUR¹²

⁷ Según se requiera por razones de disponibilidad, confiabilidad o consistencia de la información oficial.

⁸ SIPRI recurre a fuentes primarias (ej. cuestionarios y publicaciones oficiales), secundarias elaboradas en base a primarias (ej. organismos internacionales) y a otras secundarias (ej. revistas especializadas).

⁹ SIPRI publica el gasto en defensa como porcentaje del gasto gubernamental total (en dólares estadounidenses constantes) y el IISS el gasto en defensa respecto de la tasa de crecimiento por país.

¹⁰ Con la excepción de Cuba, Honduras, Nicaragua y Trinidad y Tobago en algunos años hasta 2002.

¹¹ Declaración de Santiago (2009), I Reunión Ordinaria del CDS (Plan de Acción 2009-2010: Eje 1 «Políticas de Defensa», Actividad 1.c.).

¹² Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la UNASUR (Quito, 2009),

(Quito) en cumplimiento de lo solicitado por los presidentes en la Cumbre Extraordinaria de Bariloche (2009)¹³.

Concretamente, en la citada reunión celebrada en Quito se estipuló:

- a) Informar de los gastos de defensa del año anterior en base al formato de Naciones Unidas.
- b) Remitir gradualmente al CDS los presupuestos de defensa de los últimos 5 años.
- c) Informar el presupuesto de defensa en todas sus etapas (formulación, aprobación, ejecución y control).
- d) Homologar la información en el CDS para establecer su medición estandarizada.
- e) Publicar los datos y notificaciones en los sitios electrónicos de los respectivos Ministerios de Defensa.

En 2010 el CDS avanzó en la ejecución de la iniciativa, encomendando a Argentina, Chile y Perú el liderazgo de un grupo de funcionarios especialistas que desarrolle una metodología de medición de los gastos de defensa de la región sobre una base común y de aceptación general^{14 15}. La instancia ejecutiva del CDS aprobó su plan de trabajo dividido en dos etapas, la primera referida a la recopilación normativa y de información presentada a Naciones Unidas y la segunda focalizada en el diseño de la metodología de medición (y su verificación empírica en una muestra de países)¹⁶.

Entre 2010 y 2011 el grupo de especialistas sesionó en cuatro ocasiones bajo coordinación argentino-chilena¹⁷. En los primeros tres encuentros se alcanzó una definición común del «gasto en defensa» y diseñó un formato original de medición basado en el de Naciones Unidas pero adaptado a las características de la región. En las últimas dos reuniones se testeó su empleo en cada país y consensuó el mecanismo a seguir para el envío anual de los datos al Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) de la UNASUR, proponiéndose a este como la autoridad de aplicación técnica del registro.

Medida de Fomento de la Confianza I. B. «Gastos de Defensa».

¹³ Declaración conjunta de los jefes y jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR, realizada luego del conflicto regional desatado por el acuerdo entre Colombia y Estados Unidos de América para la utilización de bases locales por militares norteamericanos.

¹⁴ Declaración de Guayaquil (2010), II Reunión Ordinaria del CDS.

¹⁵ En el Plan de Acción 2010-2011 (Eje 1 «Políticas de Defensa», Actividad 1.b) se incorporan Ecuador y Venezuela como países corresponsables.

¹⁶ III Reunión de la Instancia Ejecutiva del CDS (Quito, 2010).

¹⁷ Buenos Aires (agosto 2010), Santiago (noviembre 2010), Santiago (junio 2011) y La Paz (julio 2011).

Todos los países de la UNASUR participaron de al menos una de las reuniones del grupo de trabajo (a excepción de Guyana), aprobándose por unanimidad la elevación del informe final a la instancia ejecutiva del CDS. El documento fue finalmente aprobado en todos sus términos por el plenario de ministros de Defensa en la I Reunión Extraordinaria del CDS (2011)¹⁸¹⁹, creándose así el RGS y fijándose el deber de remisión de la información al CEED para su publicación.

Estructura

El RSG define al gasto en defensa como «todos los recursos asignados por el Estado para el financiamiento de las actividades que comprenden la seguridad exterior de la Nación»²⁰, contemplando las erogaciones de las Fuerzas Armadas (y organismos dependientes) y de todas las dependencias públicas con competencia prioritaria en la defensa del país frente a desafíos externos (administración central y descentralizada). Se excluyen así las erogaciones en seguridad interior, aunque se empleen medios de las Fuerzas Armadas.

Su metodología de medición recoge una doble clasificación del gasto (por objeto e institucional) como en la mayoría de los antecedentes descriptos. De este modo, por un lado, desagrega los gastos en los siguientes campos:

- a) Personal (remuneraciones de militares y civiles en actividad, excluidas las pensiones).
- b) Operaciones y mantenimiento (bienes de consumo y servicios).
- c) Inversiones (sistemas de armas, infraestructura física y otro equipamiento).
- d) Investigación y desarrollo; y, por otro, especifica por separado las erogaciones del Ministerio de Defensa, Comando Conjunto, Ejército, Armada y Fuerza Aérea²¹.

El registro se nutre exclusivamente de información oficial remitida al CEED por los ministerios de Defensa sobre el año fiscal inmediato anterior²², contemplándose todas las fuentes de financiamiento (incluso las extrapresupuestarias) en base al criterio de presupuesto ejecutado (devengado). Los datos se publican solo a nivel regional, agregados en totales y clasificados según función e institución, siempre en dólares

¹⁸ Previa elevación por la instancia ejecutiva del CDS en su V Reunión Ordinaria (Lima, 2011).

¹⁹ II Declaración de Lima (2011), I Reunión Extraordinaria del CDS.

²⁰ Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. Informe final: *Diseño de una Metodología Común de Medición de Gastos de Defensa*. CEED 2011. [Fecha de la consulta: 15/08/2017]. Disponible en http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Doc-Lineas/Metodologia_Comun.pdf.

²¹ Desde 2011 se computan las erogaciones relativas a las «Milicias Bolivarianas» en Venezuela.

²² Como excepción, la primera vez (2011) se solicitó información sobre el periodo 2006-2010.

estadounidenses (corrientes y constantes)²³, como porcentaje del PIB (nominal) y del gasto fiscal.

Comparación

En virtud de la caracterización precedente, el RSGD presenta rasgos distintivos al compararse con las demás fuentes reseñadas. Se enumeran a continuación los principales, respetando el criterio de análisis aplicado a sus antecedentes, es decir, incluyendo los siguientes aspectos:

- Componentes diferenciales de la definición de gasto militar.
- Criterio de apropiación del gasto utilizado.
- Formato de exposición de los datos.
- Especificidad de la información difundida.

En primer lugar, su conceptualización del gasto en defensa es una de las más restrictivas. Ello en virtud de excluir del cálculo las pensiones castrenses y toda erogación destinada a la seguridad pública (interior), ajustando así su medición a la acepción generalizada del concepto «defensa nacional» en la región²⁴. La supresión de ambos componentes del gasto explica, en gran medida, la diferencia de resultados con otras fuentes.

Fuente	Componentes diferenciales del gasto			
	Defensa Civil	Pensiones	Seg. Pública	Asist. Externa
ONU	SI	SI	SI	SI
FMI	SI	NO	NO	SI
BM	NO	SI	SI	SI
OTAN	NO	SI	SI	SI
CEPAL	SI	SI	NO	SI
SIPRI	NO	SI	SI	SI
IISS	NO	SI	SI	SI
UNASUR	NO	NO	NO	SI

Cuadro 1. Componentes diferenciales del gasto según fuente.

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Entiéndase por Asist. Externa a la asistencia militar recibida del exterior y por Seg. Pública al gasto de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública y el de otras fuerzas (paramilitares, policías, intermedias, etc.) en funciones militares. Los datos del IISS varían según el país (la tabla se completa según el criterio aplicado a los países de OTAN)

²³ No obstante, los países deben además remitir al CEED los datos en moneda local (valores corrientes).

²⁴ Para mayor especificación ver Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. *Informe preliminar del CEED al Consejo de Defensa Suramericano acerca de los términos de referencia para los conceptos de seguridad y defensa en la región suramericana*. CEED 2011. [Fecha de la consulta: 15/08/2017]. Disponible en http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf.

En segundo lugar, es el único en utilizar el presupuesto ejecutado informado oficialmente como criterio de apropiación del gasto. Esta definición metodológica garantiza la inclusión de erogaciones efectivamente realizadas y no estimadas (ejemplo presupuesto asignado). Asimismo, facilita el acceso a la información para su confección evitando recurrir a fuentes ajenas al presupuesto, como sí sucede con el criterio «pagado» (o «efectivo») basado en la contabilidad a valores de «caja».

Fuente	Criterios de apropiación del gasto		
	Pagado	Asignado	Ejecutado
ONU	X		
FMI	X		
BM		X	X
OTAN	X		
CEPAL	X		
SIPRI		X	X
IISS		X	X
UNASUR			X

Cuadro 2. Criterios de apropiación del gasto según fuente

Fuente: Elaboración propia

Nota: SIPRI, IISS y BM emplean el asignado o ejecutado según el caso

En tercer lugar, su formato de exposición del gasto fue concebido para facilitar análisis comparativos al presentar la información en dólares estadounidenses (incluso a valores constantes) y proveer indicadores que ilustren el peso de las erogaciones en defensa en relación a las principales variables macroeconómicas. Ello explica la ausencia a la fecha de datos publicados en moneda local (a pesar de ser remitidos por los países al CEED).

Fuente	Formato de exposición del gasto			
	Moneda local	US\$ Corrientes	US\$ Constantes	Indicadores
ONU	SI	NO	NO	NO
FMI	SI	NO	NO	NO
BM	SI	SI	SI	SI
OTAN	SI	SI	SI	SI
CEPAL	SI	SI	NO	SI
SIPRI	SI	SI	SI	SI
IISS	SI	SI	NO	SI
UNASUR	NO	SI	SI	SI

Cuadro 3. Formatos de exposición del gasto según fuente

Fuente: Elaboración propia

Nota: Los indicadores más utilizados son porcentajes del PIB, PIB *per cápita* y gasto fiscal

En cuarto lugar, a pesar de contar el CEED desde un principio con la información detallada por país, el RSGD es la única fuente en publicar los datos exclusivamente a nivel regional, lo que significa un insoslayable cercenamiento de su valor agregado y potencialidades. No obstante, es la más transparente en la difusión de sus componentes e instituciones ejecutoras, publicando en este caso sí la totalidad de la información que recibe de los países.

Fuente	Componentes del gasto			
	Personal	Oper. y Mant.	Adq. y Cons.	I+D
ONU	SI	SI	SI	SI
FMI	NO	NO	NO	NO
BM	NO	NO	NO	NO
OTAN	SI	SI	SI	SI
CEPAL	SI	NO	NO	NO
SIPRI	NO	NO	NO	NO
IISS	SI	SI	SI	SI
UNASUR	SI	SI	SI	SI

Cuadro 4. Difusión pública de la clasificación por objeto del gasto según fuente.

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Oper. y Mant. (Operaciones y Mantenimiento) y Adq. y Cons. (Adquisiciones y Construcciones). OTAN publica separadamente las categorías: equipamiento, personal, infraestructura y otros (I+D, operaciones y mantenimiento)

Fuente	Instituciones ejecutoras del gasto				
	Ejército	Armada	Fuerza Aérea	Mtrio. Defensa	CC. Conjunto
ONU	SI	SI	SI	NO	NO
FMI	NO	NO	NO	NO	NO
BM	NO	NO	NO	NO	NO
OTAN	NO	NO	NO	NO	NO
CEPAL	SI	SI	SI	SI	SI
SIPRI	NO	NO	NO	NO	NO
IISS	NO	NO	NO	NO	NO
UNASUR	SI	SI	SI	SI	SI

Cuadro 5. Difusión pública de la clasificación institucional del gasto según fuente.

Fuente: Elaboración propia.

Nota: CEPAL publica los datos del Ministerio de Defensa y del Comando Conjunto en misma categoría

Aplicación

El centro de estudios estratégicos de defensa de la UNASUR²⁵ presentó por primera vez los resultados del registro en 2012 (Quito), consistiendo en una versión preliminar de la serie 2006-2010. Los datos se exhibieron a nivel agregado para toda la región y también por país, tal como había sido estipulado originalmente. Entre sus principales conclusiones se destaca que (a) el gasto regional como porcentaje del PIB se mantuvo estable (0,91% promedio) y (b) casi el 60% del total se destinó al pago de remuneraciones (personal).

El formato de presentación empleado por el CEED fue criticado por algunos ministerios de Defensa, siendo cierto que no había sido convenido previamente y que determinados indicadores podían provocar interpretaciones erróneas. En virtud de ello, el CDS solicitó a los países verificar la exactitud de la información disponible²⁶ y el CEED convocó al grupo de trabajo original para elaborar un diseño consensuado de redacción (gráficos, tablas, etc.) aplicable a futuros informes. Sin embargo, el CDS instruyó desde entonces su publicación solo a nivel agregado y no por país²⁷.

A la fecha se publicaron tres ediciones del RGSD: dos corresponden a las series temporales 2006-2010 (2014) y 2011-2013 (2016), y una especial a la década 2006-2015 (2017). En los tres casos la información está completa para la totalidad de los países miembros. Del análisis de sendas publicaciones se desprenden tres principales conclusiones sobre la evolución del gasto regional en defensa en todo el periodo:

- a) Si bien presenta un incremento anual constante hasta 2014, se mantuvo estable y sin registrarse aumentos sustantivos. Su promedio en relación al PIB fue del 0,98% (máximo 1,08% en 2015) y del 3,78% respecto del gasto fiscal.
- b) Su primordial componente fueron las remuneraciones (personal), alcanzando casi el 60% del total con un pico del 67,49% en 2015. Las inversiones promediaron el 17,18%, correspondiendo solo el 37,82% a sistemas de armas.

²⁵ El CEED es un organismo internacional dependiente del CDS cuya misión es «contribuir a la consolidación de los principios y objetivos establecidos en el estatuto del CDS, a partir de la generación de conocimiento y difusión de un pensamiento estratégico suramericano en materia de defensa y seguridad regional e internacional, siempre por iniciativa del CDS» (Estatuto, artículo n.º 2). Para mayor especificidad ver su sitio oficial: <http://www.ceed.org.ar/>.

²⁶ III Declaración de Lima (2012), IV Reunión Ordinaria del CDS.

²⁷ Según consta en la I Declaración de Paramaribo (2014), V Reunión del CDS, y se ratifica en la I Declaración de Caracas (2016), VII Reunión del CDS.

c) Los Ejércitos recibieron la mayor cuantía de recursos (42,48% promedio), seguidos por las Armadas y Fuerzas Aéreas en proporciones análogas. Asimismo, los ministerios de Defensa incrementaron sostenidamente su participación hasta 2014²⁸. La comparación de estos resultados con los arrojados para el mismo periodo por la fuente más utilizada a nivel mundial —SIPRI— permite visualizar en cifras las reseñadas diferencias de alcance de ambas metodologías de medición. Como se ilustra en los tres gráficos siguientes, los contrastes son evidentes, siendo los datos publicados por el SIPRI significativamente superiores a los de la UNASUR: el total en dólares corrientes en un 67%, el porcentaje en relación al PIB en un 86% y el porcentaje en relación al gasto fiscal en un 60% (todos promedios generales de la serie 2006-2015).



Figura 2. Gasto en defensa suramericano (2006-2015) según fuente.
Fuente: Elaboración propia en base a UNASUR y SIPRI

²⁸ Principalmente en concepto de inversiones.

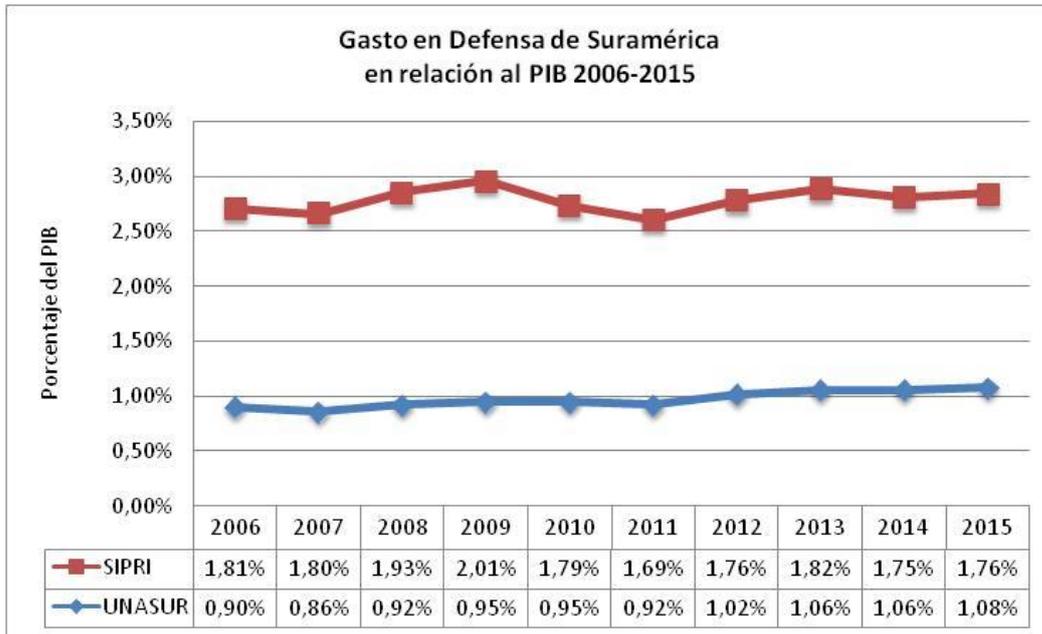


Figura 3. Gasto en defensa suramericano en relación al PIB (2006-2015) según fuente.
Fuente: Elaboración propia en base a UNASUR y SIPRI

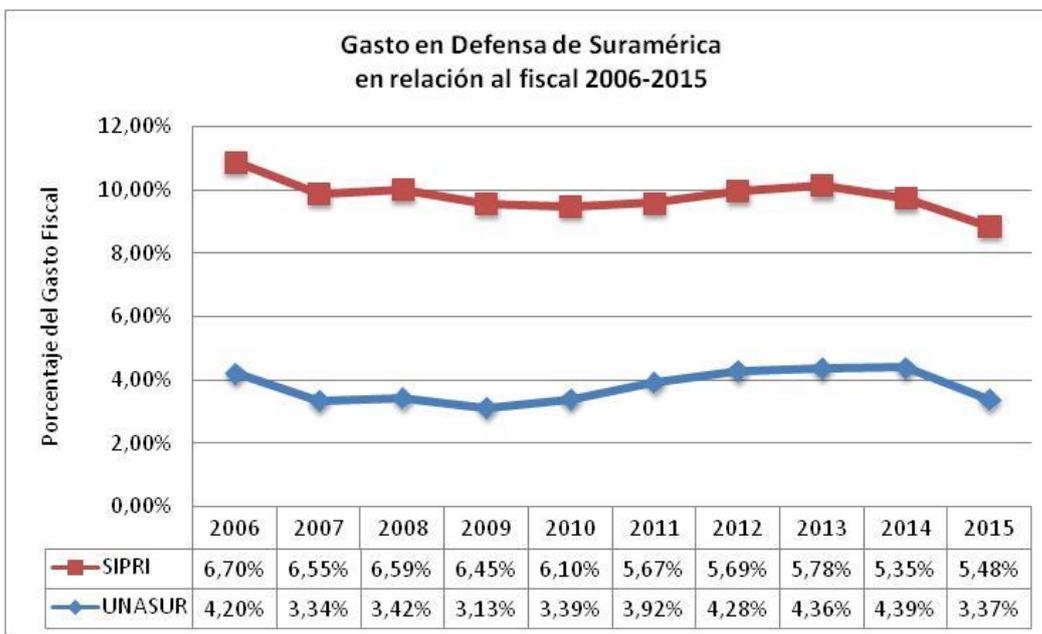


Figura 4. Gasto en defensa suramericano en relación al fiscal (2006-2015) según fuente.
Fuente: Elaboración propia en base a UNASUR y SIPRI

A la luz de todo lo expuesto resulta indudable que el RSGD constituye una exitosa medida regional de construcción de confianza mutua, destacándose que los países del

bloque le confiaron a la UNASUR la publicación de información sensible que en su mayoría no habían comunicado antes a otros organismos internacionales (ni siquiera a Naciones Unidas). También devino una fuente fidedigna de datos de naturaleza sur-sur contribuyente a la caracterización de la región como una zona de paz.

Perspectivas

El futuro de corto plazo del RSGD se encuentra atado al destino de la UNASUR. El incierto presente de la organización no es necesariamente negativo, siempre y cuando sus miembros identifiquen al registro como un activo digno de ser conservado aun en el marco de la desaceleración de la actividad del bloque. De ser esta la definición, el CDS podría implementar de forma rápida y simple una estrategia de consolidación de la iniciativa que capitalice sus potencialidades.

En este sentido, su autoridad de aplicación tiene tres ejes a partir de los cuales diseñar dicho plan de acción: aumentar la transparencia de su publicación, mejorar su legibilidad para facilitar la interpretación de los resultados y profundizar la especificidad de su contenido. A todo evento, sería auspiciosa la conformación en el CEED de un equipo técnico permanente que se ocupe específica e integralmente del registro, es decir, de su publicación periódica pero también de su mejora continua.

El primer eje tendría por objetivo publicar resultados anuales por país, respetando el espíritu y letra original de su instrumento constitutivo. Dado que los datos ya están disponibles en el CEED, el esfuerzo se concentraría exclusivamente en la determinación de un formato idóneo y consensuado para su presentación. Este paso sería un indicador de madurez de la iniciativa al igual que un avance fundamental para su utilidad académica.

El segundo eje implicaría incorporar descriptores complementarios para el análisis de los resultados. Se hace referencia con ello, por ejemplo, a la inclusión de otros indicadores sobre variables macroeconómicas (ejemplo PIB *per cápita*) y de valores en moneda local (corrientes y constantes). Esto posicionaría al RSGD a la vanguardia de sus pares oficiales y no gubernamentales en didacticidad y practicidad de empleo.

El tercer eje consistiría en promover la apertura de las vigentes clasificaciones del gasto, sobre todo la relativa a su objeto. Además contemplaría la inclusión de series temporales previas a 2006, implicando ello un aporte de sumo valor para la reconstrucción de la historia contemporánea de las relaciones internacionales de la región.

Este proceso de consolidación podría a su vez complementarse con la extensión del registro a los ámbitos inter e ibero-americano. En el primer caso, se recuerda que la temática (e incluso la idea de adoptar el RSGD) ya ha sido incorporada a la agenda de las CMDA en reiteradas ocasiones, por lo que su aplicación a nivel continental se entendería como la natural consecuencia del consenso ya alcanzado en el seno del foro. Sería a la vez una clara señal de confianza y voluntad cooperativa de sus miembros.

En el plano iberoamericano el RSGD es identificado como una de las iniciativas que podría nutrir la agenda de cooperación regional en el deseable supuesto de incorporarse a la seguridad como eje transversal de trabajo²⁹. El proyecto podría aprobarse en el marco de las cumbres iberoamericanas de jefes de Estado y Gobierno, correspondiendo seguramente a la secretaría general iberoamericana (SEGIB) la recolección, procesamiento y publicación de la información.

La viabilidad práctica de extender la aplicación del RSGD al continente americano y a la península ibérica también se sustenta en que los datos respectivos de Canadá, España, Estados Unidos de América y Portugal ya se encuentran disponibles en los registros de Naciones Unidas y de la OTAN (desde 2002, con la excepción de algunos años según el caso)³⁰, debiendo solamente adaptarse para su publicación al formato adoptado por Suramérica.

Consideraciones finales

Un proyecto de carácter técnico y bilateral gestado entre Argentina y Chile a comienzos de siglo, devenido exactamente una década después en un logro político regional con concretas chances de proyección continental. Esta es la resumida historia del registro suramericano de gastos de defensa, producto estrella del Consejo de Defensa Suramericano y verdadero legado de la UNASUR en su época de mayor actividad.

Destacado por su solidez técnica, su real aporte es netamente político. En tanto medida de construcción de confianza, logró generar las condiciones e incentivos necesarios para que todos los países de la región —sin excepción— compartan y publiquen información sensible cuya disponibilidad habían en general negado a la propia Naciones Unidas.

²⁹ Vega J. & Comini N. «La gobernanza de la seguridad en Iberoamérica». *Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 19, n.º 37, 2017, pp. 405-426.

³⁰ También está disponible la información de México sobre el mismo periodo en el Instrumento Estandarizado de Naciones Unidas.

Como iniciativa de cooperación, demostró la aplicabilidad regional de su formato sur-sur a un campo hasta entonces ajeno como el de la seguridad.

No obstante, debe tenerse presente que la completitud y óptimo funcionamiento del RSGD aún dista de haberse alcanzado, siendo clave el fortalecimiento de las capacidades técnicas de su autoridad de aplicación. El desarrollo de sus potencialidades intrínsecas (como ser la presentación anual de los resultados por país), el incremento de su utilidad como fuente de consulta académica y su ramificación a otras latitudes dependerán en gran medida de ello.

La incertidumbre que rodea los destinos de la UNASUR representa un condicionante para su consolidación y extensión. Sin embargo, es difícil pensar que un vector de cooperación regional de exitoso presente y auspicioso futuro sea desconsiderado en cualquier dirección que finalmente se decida para la organización. Su indiscutible aporte a la identificación de Suramérica como una zona de paz debería ser garantía de continuidad e incluso de fortalecimiento, siendo la propia región la que abogue por su exportación a nivel continental e iberoamericano.

Sea cual fuere su camino, el RSGD constituye la prueba que la UNASUR no solo es (o fue) un simple foro de debate presidencial, sino también la plataforma idónea para que florezcan estrategias concretas e innovadoras de colaboración entre sus miembros en temas hasta entonces ajenos a la materia prima habitual de las lógicas de cooperación regional.

*Jorge M. Vega y Nicolás Comini**
Universidad del Salvador (Argentina)

Bibliografía

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED). *Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano*. CDS 2010. [Fecha de la consulta: 15/08/2017].

Disponible en <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Normativa/Estatuto-CEED.pdf>. *Informe preliminar del CEED al Consejo de Defensa Suramericano acerca de los términos de referencia para los conceptos de seguridad y defensa en la región suramericana*. CDS 2011. [Fecha de la consulta: 15/08/2017]. Disponible en http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf.

- Registro Suramericano de Gastos de Defensa: Avance Preliminar – Resumen Ejecutivo. Quito: Consejo de Defensa Suramericano (CDS) 2012.
- Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa: 2006-2010. Buenos Aires: Consejo de Defensa Suramericano (CDS), vol. 1, n.º 1, 2014.
- Acta IV Reunión del Consejo Directivo del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR, 11 de diciembre. Montevideo 2014.
- Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa: 2011-2013. Buenos Aires: Consejo de Defensa Suramericano (CDS), vol. 2, n.º 2, 2016.

Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). «La creación de UNASUR en el marco de la seguridad y la defensa». *Documentos de Seguridad y Defensa*, n.º 29, 2010.

«Conferencia de ministros de Defensa de la Américas (CMDA)». Declaración de Manaos, 21 de octubre de 2000, IV CMDA.

- Declaración de Santiago, 22 de noviembre de 2002, V CMDA.
- Declaración de Quito, 21 de noviembre de 2004, VI CMDA.
- Declaración de Managua, 28 de junio de 2006, VII CMDA.
- Declaración de Banff, 5 de septiembre de 2008, VIII CMDA.
- Declaración de Santa Cruz de la Sierra, 25 de noviembre de 2010, IX CMDA.
- Declaración de Punta del Este, 10 de octubre de 2012, X CMDA.
- Declaración de Arequipa, 14 de octubre de 2014, XI CMDA.
- Declaración de Puerto España, 12 de octubre de 2016, XII CMDA.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). «Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa». Oficina de la Secretaría Ejecutiva (CEPAL). Serie *Seminarios y Conferencias*, n.º 14, 2001.

- Methodology for the comparison of military expenditures. Santiago: Oficina de la Secretaría Ejecutiva (CEPAL), 2005.

Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Declaración de Santiago, 10 de marzo de 2009, I Reunión Ordinaria del CDS.

- Resolución de la Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la UNASUR, 27 de noviembre de 2009.
- Declaración de Guayaquil, 7 de mayo de 2010, II Reunión Ordinaria del CDS.
- Acta III Reunión de la Instancia Ejecutiva del CDS, 15 de julio de 2010.
- *Informe de Gestión 2010-2011*, Lima, CDS, 2011.
- Acta V Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del CDS, 7 de octubre de 2011.
- II Declaración de Lima, 11 de noviembre de 2011, I Reunión Extraordinaria del CDS.
- III Declaración de Lima, 28 de noviembre de 2012, IV Reunión Ordinaria del CDS.
- *Informe de Gestión 2012-2013*, Lima, CDS, 2013.
- I Declaración de Paramaribo, 20 de febrero de 2014, V Reunión del Consejo de Ministros de Defensa del CDS de la UNASUR.
- I Declaración de Cartagena, 15 de agosto de 2014, Reunión de Ministras y Ministros del CDS.
- I Declaración de Caracas, 24 de noviembre de 2016, VII Reunión del Consejo de Ministros de Defensa del CDS de la UNASUR.
- Acta VII Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CEED del CDS, 23 de noviembre de 2016.

Fondo Monetario Internacional (FMI). *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014*. Washington D. C.: FMI 2014, pp. 166-167.

- *Anuario de finanzas públicas 2015*. Washington D. C.: FMI 2016, pp.18-19.

FONFRÍA MESA A. «El gasto en defensa en los países desarrollados: evolución y factores explicativos». *Papel de Trabajo*, n.º 14/07. Instituto de Estudios Fiscales 2007.

Grupo de trabajo del CDS para el desarrollo de una metodología común de medición de gastos de defensa. Acta I: Metodología de medición de gastos de defensa, 27 de agosto de 2010, Buenos Aires.

- Acta II - Metodología de medición del gasto militar, 5 de noviembre de 2010, Buenos Aires.
- Acta III - Metodología de medición del gasto militar, 2 de junio de 2011, Santiago.
- Acta IV - Informe final, 29 de julio de 2011, La Paz.

Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM) & Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador. *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*. Madrid: IUGM 2012.

International Institute of Strategic Studies (IISS). *The Military Balance 2017*. Vol. 117. Londres: IISS 2017.

Ministerio de Defensa Nacional. *Metodología para el cálculo del gasto en defensa y seguridad*. Ministerio de Defensa Nacional, Colombia: Departamento Nacional de Planeación, sin año.

MOLINA C. «El modelo de medición del gasto de defensa suramericano». *Cuaderno de Trabajo*, n.º 12/2012. Centro de Estudios Estratégicos de la ANEPE 2012.

Organización de las Naciones Unidas. *Reduction of Military Budgets: refinement of international reporting and comparison of military expenditures*. Nueva York: Departamento de Asuntos de Desarme 1983.

- Report of the Group of Governmental Experts on the Operation and Further Development of the United Nations Standardized Instrument for Reporting Military Expenditures. Nueva York: Departamento de Asuntos de Desarme 2011.
-

Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). *Defense expenditure of NATO countries (2010-2017)*. Comunicado PR/CP 111. Bruselas: División de Diplomacia Pública 2017.

SIBILLA G. «Hacia el Registro Suramericano de Gastos de Defensa: construyendo confianza, materia prima de la integración». *Cuadernos de Defensa n.º 1: Modernización de Ministerios de Defensa*. Consejo de Defensa Suramericano 2010, pp. 219-241.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). SIPRI Military Expenditure Database. SIPRI. [Fecha de la consulta: 15/08/2017]. Disponible en <https://www.sipri.org/databases/milex2016>.