

LEY RESERVADA DEL COBRE:CONFLICTO E INTERESES A NIVEL INTERINSTITUCIONAL

1.HISTORIA DE LA LEY RESERVADA DEL COBRE

2.ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DE LA LEY RESERVADA DEL COBRE

3.PROYECTO DEL AÑO 2009

4.PROYECTO EN ESTUDIO

5.DESAFIOS FUTUROS

1.HISTORIA DE LA LEY RESERVADA DEL COBRE.

La Ley Reservada del Cobre no es fruto de una decisión apresurada. Desde los años 30 del siglo pasado, las autoridades políticas del país creyeron necesario contar con una legislación que entregara oportunamente recursos frescos para su defensa. En ese entonces se propuso que fuese a través de una normativa reservada por el carácter de la actividad que financiaría. Al respecto, la decisión anterior se habría tomado debido que la década del 20 y comienzos de los años 30 se caracterizó por una considerable subinversión en defensa, motivada por la inestabilidad institucional de la República y la focalización del estamento militar en la política doméstica, a lo que se sumó la depresión mundial del año 1929.

La primera ley que destinó dinero fiscal para uso castrense fue la Ley N°6.152 del año 1938, que establecía el arrendamiento de terrenos fiscales en la Provincia de Magallanes y disponía en su artículo 34 que el 90% de los fondos percibidos por el Fisco por esa vía, se destinaran a la adquisición de material de guerra y a “satisfacer las necesidades más urgentes” de las FFAA de ese entonces.

La norma se complementó el mismo año 1938 con otra ley, la Ley N°6159, que autorizó al Presidente de la República a realizar adquisiciones, construcciones o fabricaciones de elementos necesarios para la Defensa Nacional. Una nueva norma, la Ley N°6160 de ese mismo año, fijó un monto máximo para esos ingresos de US\$10 millones de la época. Por cierto, ambas leyes al igual que la primera, eran reservadas.

Este primer antecedente de la actual Ley Reservada del Cobre se conoció como “Ley de Cruceros” y se dictó como respuesta al reequipamiento de la Armada Argentina durante esos años, y la asignación de recursos para material de guerra estaba orientada especialmente para la adquisición de cruceros para la Armada.

En el año 1942, bajo la presidencia de Don Juan Antonio Rios, la Ley N°7144 creó el Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA) para administrar, vigilar y controlar la inversión de los recursos entregados por las leyes mencionadas anteriormente, lo cual vino a institucionalizar la exclusión del Congreso Nacional de la toma de decisiones en la compra de equipamiento bélico de las FFAA. El CONSUDENA estaba presidido por el Ministro de Defensa Nacional y lo integraban el Ministro de Hacienda, Ministro de Relaciones Exteriores, Comandantes en Jefes de las FFAA, Subsecretarios de Guerra, Marina y Aviación, Jefes de Estado Mayor de las ramas de las FFAA y Jefe de Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Este cuerpo legal también dio origen a dos fuentes adicionales de recursos para las FFAA: una en moneda nacional, sobre la base de dos impuestos(adicional al tabaco y al vino),y a los “beneficios excesivos” de la industria y el comercio; y otra en dólares por los ingresos que obtenía el Fisco producto de un sistema de tipo de cambio múltiple que en aquellos años afectaba a la venta obligatoria de divisas de la Gran Minería del Cobre al Banco Central.(este tipo de cambio especial era inferior al tipo de cambio libre bancario)

Sin embargo, dado que la Ley N°11.828 sobre “nuevo trato del cobre” del año 1955, terminó con el sistema especial de cambio, los fondos en divisas se acabaron.

La situación se revirtió el año 1958, bajo el Segundo Gobierno del General Don Carlos Ibañez del Campo, cuando se dictó la Ley N°13.196 del 29 de octubre, que gravó con un impuesto de 15% las utilidades de la minería del cobre para financiar directamente a las FFAA.(exclusivamente para la adquisición de equipos bélicos)

En la aprobación de esta ley el Congreso Nacional se vió fuertemente influido por el incidente con Argentina en el islote Snipe, ubicado en el Canal Beagle. Esta norma puede considerarse como la primera Ley del Cobre propiamente tal.

A fines del año 1973 la Ley N°13.196, mediante el Decreto N°239, fue modificada por el Gobierno Militar y los cambios más relevantes fueron los siguientes:

- Modificación de la tasa del impuesto a un 10% de los ingresos totales por exportaciones de Codelco.
- Establecimiento de un ingreso mínimo de 90 millones de dólares anuales.
- División de los ingresos en partes iguales para las tres Instituciones de las FFAA, las cuales aportarían 3.3 millones de dólares anuales a una cuarta cuenta de CONSUDENA para financiar proyectos de interés conjunto.
- Si a través del impuesto no se lograba recaudar el mínimo establecido, el Fisco debía completar la diferencia.

En el año 1976, el Decreto N°1530 instala la posibilidad de que las FFAA puedan endeudarse con cargo al piso anual de 90 millones de dólares-

En el año 1985, mediante la Ley N°18.445 y en el año 1987, mediante la Ley N°18.628, fueron introducidas nuevas modificaciones a la Ley N°13.196, siendo las principales las siguientes:

- Inclusión de los subproductos del cobre en la base del impuesto.
- Aumento del ingreso mínimo garantizado a 180 millones de dólares anuales, indexados al Índice de Precios al por Mayor (IPM) de los Estados Unidos de Norte América.

En el año 2004, en respuesta a una consulta de la Ministra de Defensa Nacional (Michelle Bachelet), un dictamen de la Contraloría General de la República determinó que los recursos generados por la Ley Reservada del

Cobre pueden financiar proyectos de inversión de interés de cualquiera de las Instituciones de las FFAA, según lo acuerde el CONSUDENA.

Como resultado de esta interpretación administrativa de la Contraloría se puso fin a la repartición por tercios y se le aseguró solamente el “piso” a cada Institución de las FFAA .Todos los recursos restantes pasaron a integrar una “cuarta cuenta” para financiar proyectos específicos evaluados por el Ministro de Defensa con la asesoría de la Junta de Comandantes en Jefes. Es decir, los ingresos “extra-piso” dejaron de ser de control directo de las Instituciones de las FFAA y pasaron a conformar un fondo “concurable” administrado por el CONSUDENA. Así nace el año 2005 el Sistema de Evaluación de Proyectos de Inversiones de Defensa en el Ministerio de Defensa Nacional. Este sistema obliga a las Instituciones a presentar sus requerimientos mediante proyectos que justifiquen la inversión, los que en la actualidad son evaluados por una División dependiente de la Subsecretaría de Defensa.

Como puede observarse, la entrega de recursos provenientes de las ventas de cobre para el equipamiento de las FFAA es una política de larga data; durante un período se trató de impuestos a las utilidades de empresas mineras privadas y , posteriormente, luego de la nacionalización del cobre, de un impuesto a las ventas de Codelco.

Cabe destacar, a diferencia de la creencia de muchos en el sentido que el gasto en defensa es decidido autónomamente por cada Comandante en Jefe, que los procedimientos actuales para la aprobación del uso de los recursos de la Ley Reservada del Cobre involucran tanto al Ministro de Defensa como al Ministro de Hacienda.

Independientemente de los recursos disponibles en las cuentas que establece la Ley Reservada del Cobre, los recursos que las FFAA pueden utilizar están determinados por la aprobación de ambos Ministros. Asimismo, las adquisiciones son sancionadas a través de un Decreto Supremo, es decir, deben ser aprobadas por el Presidente de la República. El Ministro de Hacienda autoriza el monto máximo del gasto de los recursos

en función del superávit estructural fiscal, de modo que ni Ministro de Defensa ni los Comandantes en Jefes pueden hacer uso total de esos recursos.

2.ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DE LA LEY RESERVADA DEL COBRE.

Desde el comienzo de la década de los 90 se ha debatido con mayor regularidad la eventual derogación de la Ley Reservada del Cobre y este debate no ha quedado exento de visiones fuertemente ideologizadas.

A modo de ejemplo, de acuerdo al análisis de las ponencias presentadas por los Presidentes de los Partidos Políticos de Chile en el Seminario "Compras Militares, Ley Reservada del Cobre y Transparencia" organizado por la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados en octubre del 2008, los partidos que conforman la "Concertación de Partidos por la Democracia" estaban más abiertos a eliminar la Ley Reservada del Cobre y por el contrario, los partidos que conforman la "Alianza por Chile" tenían la posición de mantener dicha Ley, adecuando los procedimientos de asignación de recursos para las FFAA.

Junto a lo anterior, es interesante conocer la opinión pública del país, la cual según un estudio realizado por FLACSO el año 2008, manifiesta una franca polaridad cuando se consulta ¿cree usted que las FFAA deberían seguir recibiendo parte de los ingresos de las exportaciones del cobre chileno?, el 49,2% opina que sí frente a un 47,3% que opina lo contrario. En cuanto a la transparencia de los recursos, en el mismo estudio, un 74,8% de los encuestados cree que las FFAA deberían proveer dicha información.

Por otra parte en los últimos años la citada Ley ha tenido un mayor cuestionamiento debido al comportamiento del precio del cobre, cuya alza significativa ha permitido otorgar una mayor asignación de recursos a las FFAA. Sin embargo, de acuerdo a la regla de superávit fiscal que fue establecida por el Ministerio de Hacienda, no todos los recursos recibidos han sido ejecutados, no obstante, los medios de comunicación social, en

especial en los cierres semestrales de Codelco, han planteado la necesidad de derogar la Ley Reservada del Cobre.

En consecuencia, la Ley Reservada del Cobre tiene adictos y detractores, existiendo argumentos favorables y contrarios a su existencia. Entre estos argumentos se han seleccionado los más importantes y ciertamente éstos serán los que estarán en la discusión parlamentaria cuando se presente el proyecto para derogar la Ley Reservada del Cobre.

ASPECTOS POSITIVOS.

-La actual Ley ha otorgado seguridad a la provisión de recursos mínimos, estables e inevitables para el equipamiento de las FFAA en el mediano y largo plazo, de acuerdo a flujos conocidos que permiten contraer deuda de largo plazo y además permiten la existencia de fondos de rápida disponibilidad frente a contingencias.

-La normativa proporciona estabilidad a la inversión de capital aún en condiciones de conflicto político interno o de tensión político-militar porque desvincula la coyuntura política doméstica de la política internacional.

-Al no existir una discusión en el Congreso Nacional este sistema legal ha tenido el mérito de poner la inversión en defensa como un tema de Estado, alejado de discusiones politiqueras o populistas, siempre presentes en nuestros pueblos, como la de utilizar estos fondos en objetivos sociales de corto plazo, sin pensar que con ello estamos debilitando la Defensa Nacional. Esto fue altamente beneficioso para las FFAA, especialmente en aquellos períodos de la historia del país en los cuales se llegó a una ideologización extrema de la política.

-A partir de la asignación por tercios entre las Instituciones de las FFAA el sistema de financiamiento ha evitado confrontaciones o rivalidades entre las FFAA a propósito de las asignaciones presupuestarias, lo cual también

ha limitado en gran medida la búsqueda y establecimiento de canales informales de acceso de sectores del estamento castrense hacia el mundo político.

-En definitiva, la ley actual ha entregado paz y seguridad al país por más de medio siglo al ser eficaz en diferentes escenarios estratégicos y durante los más variados colores y sistemas políticos de los gobiernos existentes en ese lapso de la historia nacional. Ello explica la resistencia al cambio y las dificultades en la introducción de reformas.

ASPECTOS NEGATIVOS.

-Una parte de las fuentes de recursos para las FFAA no se somete al ejercicio democrático de la discusión en el Congreso Nacional. Esto es para muchos, inaceptable en un Estado democrático, pues la inversión de recursos para una función fundamental del Estado no puede estar exenta del conocimiento, debate y aprobación del Congreso Nacional. Al respecto, hay algunos que estiman que el actual sistema ha alejado al mundo político de las decisiones y de la responsabilidad en el ámbito de la defensa. Así, en múltiples ocasiones actores políticos han tenido actitudes irresponsables, proponiendo iniciativas populistas, cuyo financiamiento provendría del presupuesto de la defensa, sabiendo que eso no es posible. Por lo tanto, es importante que los políticos vayan teniendo una voz en el tema y que asuman concretamente la responsabilidad de sus propuestas, para que los chilenos sepamos al momento de votar cuales son los que no están dispuestos a defender al país.

-La reserva de la norma no favorece los principios de transparencia y acceso a la información. Su carácter reservado impide conocer a los ciudadanos información relevante del gasto militar y colabora a sustraer el tema del interés de la sociedad.

-La fuente de financiamiento, a través de un impuesto sobre las ventas externas de cobre y sus subproductos es un recurso muy volátil al estar fuertemente influido por las fluctuaciones del mercado internacional, lo

que acentúa el divorcio entre las necesidades sectoriales y la forma de financiarlas, produciendo una asignación no eficiente, pues el sector puede terminar gastando más o menos de lo que se requiere de acuerdo a las prioridades políticas.

-No hay ninguna correlación entre la cantidad de cobre que exporta Codelco, el precio del metal en el mercado internacional y los desafíos estratégicos del país. Si a ello sumamos el reparto por tercios entre las Instituciones de las FFAA que representa una restricción a la asignación óptima de recursos, en particular si se considera que en un sistema de defensa moderno el gasto debería ser determinado en función de una estrategia conjunta, cuesta encontrar un basamento lógico a la aplicación de la normativa.

-Una regla fija que asigna a un propósito específico un porcentaje de los ingresos de Codelco , independientemente de las necesidades de financiamiento de la defensa y de los otros sectores de la economía, e independientemente también de las fluctuaciones en los ingresos de Codelco, no es compatible con la asignación óptima de los recursos.

-Los elevados precios del cobre y sus subproductos en los últimos años, resultan en ingresos considerables para el sector defensa, generando transferencias de ingresos excesivas, dadas las prioridades del Gobierno. Al respecto, en el año 2000 las ventas de Codelco eran de 3500 millones de dólares y el año pasado fueron 13.459 millones de dólares. Por otra parte, los aportes de Codelco a las FFAA el año 2009 fueron 960 millones de dólares y el año pasado fueron 1.345 millones de dólares.

-El mecanismo de financiamiento del equipamiento de las FFAA ha afectado el quehacer del Ministerio de Defensa ya que comparativamente en otros países los Ministerios de Defensa tienen un cometido relevante en la inversión de los recursos puestos a su disposición por los Parlamentos, siendo esto casi la razón de ser del Ministerio.

-En definitiva, la Ley actual no es compatible con la asignación óptima de recursos, aleja al mundo político de las decisiones y de la responsabilidad en el ámbito de la Defensa y su carácter reservado, colabora a sustraer el tema del interés de la sociedad.

3.PROYECTO DE LEY DEL AÑO 2009

Antes de comentar el Proyecto del año 2009 cabe mencionar que en abril del año 2006(administración de la Ministra de Defensa Vivian Blanlot) se constituyó un Grupo de Trabajo compuesto por representantes del Ministerio de Defensa, Ministerio de Hacienda y FFAA para proponer una nueva forma de financiamiento del gasto en defensa, con las siguientes proposiciones:

-Todo a la Ley de Presupuestos, según exigencia del Ministerio de Hacienda.

-Ley de Presupuesto más Ley Especial.

-Crear un Fondo Especial.

-Ley Reservada del Cobre con un piso y con un techo.

Junto a lo anterior, se propuso incluir un Índice de Reajustabilidad en base al PIB nacional. Además se presentó la siguiente asignación mínima de recursos :

(miles de US\$)	EJERCITO	ARMADA	FUERZA AEREA	TOTAL
OPERACIONAL	58.000	56.000	70.000	184.000
DESARROLLO	140.000	138.000	124.000	417.000
TOTAL	198.000	194.000	194.000	601.000

Las proposiciones indicadas no fueron acogidas.

En octubre del año 2008,(administración del Ministro de Defensa José Goñi) se planteó una propuesta bajo tres escenarios, según lo siguiente:

-Escenario Pesimista: Ley cuatrienal sin piso ni fondo de contingencia.

-Escenario Intermedio: Ley Especial Multianual (cuatro o más años) con piso no menor a US\$417 millones del año 2006, reajustado año a año y Fondo de Contingencia.

-Escenario Optimista: Ley Especial Multianual (cuatro o más años) con piso no menor a US\$417 millones del año 2006 y techo de US\$832 millones para abordar adquisiciones de mayor cuantía, reajustado año a año y Fondo de Contingencia.

Estas proposiciones tampoco fueron aceptadas.

En noviembre del año 2008 (administración del Ministro de Defensa José Goñi) el Grupo de Trabajo presentó un Proyecto de Ley en el cual se consideraba en lo principal lo siguiente.

-Una Programación Financiera de la Defensa para un período de cuatro años, con un monto en dólares no inferior al considerado en el primer cuatrienio de la ley, reajustado en base al IPM de Norteamérica.

-Un Fondo de Contingencia.

Finalmente esta proposición tampoco fue aceptada y el Proyecto de Ley que presentó la Presidenta de la República al Congreso el año 2009 y que analizaremos a continuación no consideró aspectos importantes contemplados en las propuestas anteriores, tales como:

-Necesidad de establecer un piso de recursos.

-Definir un índice de reajustabilidad.

Los fundamentos del Ejecutivo en la proposición de este Proyecto de Ley, que deroga la Ley Reservada del Cobre y en su lugar crea un fondo para financiar los gastos de reposición de material militar, enfatizan la condición de excepcionalidad del financiamiento de la Defensa dentro del sistema general de definición y manejo del gasto público y este proyecto incluye

para la discusión en el Congreso disposiciones referida a los siguientes aspectos:

-Administración financiera.

El proyecto incorpora al sistema financiero general del Estado el gasto en equipamiento bélico y sus gastos asociados, pasando a financiarse, entonces, con cargo a los recursos que anualmente considere la Ley de Presupuestos para la Defensa Nacional.

-Planificación y presupuesto cuatrienal.

Se establece un sistema de planificación del desarrollo de la capacidad de defensa, a cargo del Ministerio de Defensa, con opinión previa de la Junta de Comandantes en Jefes. Esta planificación se realizaría para períodos de doce años y sería actualizada cada cuatro años por el Presidente de la República mediante Decreto Supremo, suscrito también por los Ministros de Hacienda y Defensa, dentro de 180 días del comienzo de cada período presidencial.

-Presupuesto anual.

El proyecto establece que en la Ley de Presupuestos de cada año se incorpore la primera anualidad del presupuesto cuatrienal, acompañado de la proyección de las anualidades posteriores al plan cuatrienal.

-Creación de un fondo especial.

Con el objeto de contar con recursos de empleo excepcional con ocasión de contingencias institucionales, tales como guerra externa, crisis internacional o desastres naturales, se propone la creación de un fondo especial el que estaría constituido por las disponibilidades de la Ley N°13.196 a la fecha de promulgación de la Ley, incluidas las depositadas en cuentas propias de cada rama de las FFAA, y considerará otros aportes que se establezcan por ley.

-Control.

El Servicio de Tesorerías se haría cargo del manejo del fondo.

La forma de operación del fondo estaría regulada por un reglamento suscrito por los Ministerios de Hacienda y Defensa.

Las inversiones en defensa serían identificadas en un decreto reservado. El decreto podría incluir estimaciones de pago que superen el presupuesto cuatrienal y en tal caso, se deberán registrar en el período correspondiente.

La fiscalización que corresponde a la Contraloría General de la República en materia de inversiones, y los informes que emita serán reservados, debiendo ser remitidos al Ejecutivo y las Presidencias de las Comisiones de Defensa del Senado y la Cámara de Diputados.

-Garantía estatal.

Las compras de sistemas de armas y sus gastos asociados tendrán la garantía del Estado y serán deuda pública directa en los términos definidos en la normativa sobre Administración Financiera del Estado.

En resumen, este proyecto establece la obligatoriedad de una planificación estratégica de mediano y largo plazo, en la que las instituciones participantes están claramente formalizadas, lo que presta transparencia a las atribuciones y responsabilidades de los órganos de la administración.

Asimismo, la eliminación de cuentas separadas con proporciones fijas e iguales para las tres ramas de las FFAA permite optimizar la composición de las fuerzas, y avanzar hacia la planificación conjunta de los medios de defensa.

El proyecto también considera la discusión en el Congreso de los gastos en defensa, lo que agrega legitimidad de las Políticas de Defensa como Política de Estado.

Sin embargo, este proyecto presenta una gran falencia debido a que omite establecer una relación vinculante entre el sistema de planificación de largo

plazo de la defensa y el gasto asociado, y el sistema presupuestario efectivo que plantea el proyecto, que no se distingue del mecanismo anual que rige actualmente el sistema financiero público. De esta manera, en la práctica el gasto anual es rediscutido con ocasión del Presupuesto Público cada año, con la posibilidad de que la estrategia de largo y mediano plazo no se cumpla. Inevitablemente el gasto anual competirá con el gasto social con beneficios políticos de corto plazo viéndose su prioridad continuamente amenazada.

En síntesis, el Mensaje del Proyecto establece un sistema plurianual de 12 años pero el texto del proyecto establece que anualmente el Ministerio de Hacienda fijará el marco presupuestario de Defensa, al igual como lo hace con el resto de los ministerios y reparticiones públicas, sin que éste quede sujeto al marco estratégico y presupuestario cuatrianual aprobado por la Presidencia. Adicionalmente establece que el Congreso debería aprobarlo anualmente, sin que ello deba hacerlo dentro de los marcos de la planificación y de los presupuestos de 12 y 4 años antes referidos.

En otras palabras, el presupuesto de las FFAA queda sujeto en la práctica a la aprobación anual.

La discusión inicial generada a partir de la llegada al Congreso de este Proyecto de Ley que establece un nuevo sistema de financiamiento para las FFAA, la podemos dividir en tres grupos:

- Quienes están a favor del reemplazo, modificando sustancialmente los pilares de la Ley N°13.196.

- Los que observan con preocupación la sustitución de la normativa.

- Quienes si bien estiman de manera positiva la sustitución de la Ley, no están de acuerdo en los términos que se plantea el proyecto.

Sin embargo, este proyecto debido a la falencia descrita anteriormente, no fue llevado adelante por el Gobierno al darse cuenta Ejecutivo que tenía muy pocas posibilidades de ser aprobado. Ni el Ministro de Defensa de la

época (Fransisco Vidal) ni los Comandantes en Jefes de las FFAA estaban de acuerdo con el texto del proyecto. Solamente el Ministerio de Hacienda lo quería de esta forma y había convencido al Ejecutivo.

Como un dato para la historia, cabe destacar que cuando se presentó a discusión el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2008, en septiembre del año 2007, la Comisión Mixta del Congreso Nacional le planteó al Ejecutivo la necesidad de derogar la Ley Reservada del Cobre. Como consecuencia de esta exigencia de los parlamentarios, se incluyó un Protocolo de Acuerdo entre el Ejecutivo y el Congreso que acompañó el despacho del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público del año 2008. En este Protocolo se decía que el Gobierno y los parlamentarios se comprometían a legislar en el año 2008 de manera de contar con una normativa que permitiera modernizar los procesos de adquisiciones y contar con un presupuesto de inversiones de largo plazo para las FFAA para lo cual perfeccionarían la legislación vigente sobre la materia. Debido a que en el año 2008 y parte del año 2009 no se avanzó en esta materia, antes que se enviara el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2010 (septiembre del 2009), algunos parlamentarios manifestaron al Ejecutivo que si no se enviaba al Congreso un Proyecto de Ley para derogar la Ley Reservada del Cobre en cumplimiento a lo acordado en el Protocolo firmado el año 2007, no aprobarían el presupuesto.

4. PROYECTO EN ESTUDIO

El proyecto en estudio se inició al asumir el actual Gobierno definiéndolo como un sistema que financie las adquisiciones de las FFAA de carácter plurianual, derivado de una planificación de largo plazo (12 años) cuyo presupuesto se apruebe por 4 años, con un proceso móvil de aprobación del cuarto año al terminar el primero. Adicionalmente el sistema de financiamiento considera un fondo de contingencia para eventualidades derivadas de crisis internacionales o desastres naturales. Asimismo, el sistema considera el financiamiento no sólo de la compra de sistemas de

armas o equipos sino también el complemento de financiamiento para asumir los gastos de mantención y reparación de estos sistemas o equipos.

Este proyecto nace del proyecto presentado el año 2009 y trata de asegurar el presupuesto plurianual en forma real (lo que había sido criticado por el ex Ministro de Defensa Jaime Ravinet en artículos de prensa, antes que asumiera su cargo), sin embargo, al igual que en el proyecto anterior, encontró en el Ministerio de Hacienda una fuerte resistencia ya que para los técnicos y autoridades de ese ministerio, conceptualmente no hay razón para que los gastos de defensa tengan un sistema de financiamiento “asegurado” frente a otros igualmente importantes, como son los gastos de salud o educación, que no lo tienen; tampoco que haya un sistema presupuestario de mediano o largo plazo vinculante para el Presidente de la República y el Congreso, en consideración a que la defensa requiere una planificación de largo plazo, pues, nuevamente para estos técnicos y autoridades del Ministerio de Hacienda, la educación y la salud no lo tienen y también lo requieren. Aducen a modo de ejemplo, que resolver el problema que tiene Chile en educación impone un esfuerzo sostenido, sistemático y coherente que deberá abarcar, más que años, a una generación completa.

La forma para asegurar la plurianualidad fue mejorando el articulado del proyecto del año 2009. Por ejemplo se señalaba que “el Proyecto de Ley de Programación Financiera de la Defensa será enviado cada cuatro años por el Presidente de la República al Congreso Nacional con a lo menos un año de anterioridad a la fecha que debe empezar a regir”. Se agregaba además que “La Ley de Presupuestos del Sector Público incorporará la cuota fijada para el respectivo año por la Ley de Programación Financiera de la Defensa vigente en las respectivas partidas”.

Este proyecto elaborado en el Ministerio de Defensa bajo la administración del Ministro Jaime Ravinet fue concluido y entregado para su análisis al Ministerio de Hacienda y Ministerio Secretaría General de Gobierno en septiembre del año 2010 pero por las razones antes aludidas

quedó detenido esperando una definición del Presidente de la República que, hasta la renuncia de Ravinet nunca se produjo.

Por otra parte, durante el año 2010, con el fin de mejorar su transparencia y hacer más eficiente el manejo de los fondos acumulados por la Ley Reservada del Cobre se consideró esencial disponer que el manejo de estos excedentes de caja sea realizado por una Agencia Fiscal con capacidad, prestigio y preparación adecuada para ello.(Banco Central)

Actualmente el Ministro de Defensa Andrés Allamand contrató al economista y Subdirector del Centro de Estudios Públicos (CEP) Harald Beyer para elaborar un nuevo proyecto en base a lo trabajado anteriormente, con la intención de presentarlo al Congreso Nacional antes del próximo 21 de Mayo. Al respecto, el Presidente ha declarado lo siguiente:”la idea es reemplazar el actual sistema por un mecanismo que se incorpore al presupuesto nacional, buscando que el gasto en defensa sea coherente con la Política de Defensa y con las necesidades y compromisos que Chile adquiere en esta materia”. En segundo lugar, la idea es que “se otorgue a nuestras FFAA un horizonte de estabilidad, que les permita planificar su acción de acuerdo a sus necesidades y gastos planificados”.”Para avanzar en esta importante modernización en el mecanismo de financiamiento de nuestras FFAA, vamos a promover un amplio acuerdo nacional, de forma tal que esto sea tratado como una Política de Estado”. En este sentido ”vamos a convocar a todas las fuerzas políticas para buscar y encontrar un acuerdo nacional que le dé estabilidad y viabilidad a esta importante reforma y modernización de nuestras FFAA”.

Hasta aquí es lo que hay hasta ahora en esta materia y no se puede advertir claramente que camino tomará el proyecto una vez presentado al Congreso Nacional en cuanto a asegurar y garantizar un presupuesto que permita financiar los diferentes proyectos de defensa.

5. DESAFIOS FUTUROS.

Independiente de los aspectos que puedan variar entre el Proyecto de Ley presentado el año 2009 y lo que se presente antes del próximo 21 de Mayo, según lo anunciado tanto por el Presidente de la República como por el Ministro de Defensa, van a existir importantes desafíos.

Entre estos desafíos podemos mencionar los siguientes:

-Se deberá definir cuánto se debe invertir en Defensa. Esto de acuerdo a los actuales “especialistas” civiles que laboran en el Ministerios de Defensa debe nacer de los Objetivos de Defensa que se determinen, los cuales van a señalar las Misiones Militares que se deben cumplir, llegándose a definir las Capacidades Militares necesarias. Estas Capacidades Militares se reflejarán en Planes de Desarrollo que corresponderán finalmente a Proyectos Específicos. Al respecto, la definición de una Política de Adquisiciones Militares es uno de los temas más complejos de la Política de Defensa, por cuanto se mezclan factores tecnológicos, financieros y políticos, tanto domésticos como internacionales, en una combinación nada fácil. En síntesis estos “especialistas” han planteado que se deben responder varias preguntas de fondo antes de decidir cómo se entregarán los recursos necesarios a la Defensa: entre ellas,¿ qué riesgos enfrentamos?,¿ qué intereses defenderemos?, ¿qué FFAA requeriremos?, ¿cuánto podemos financiar?, ¿cuáles serán las misiones que queremos que cumplan?, ¿con qué estrategia?, ¿con qué medios?.

- Indudablemente que cuando se definan las Capacidades Militares, los proyectos subsecuentes, en un momento determinado van a beneficiar a una Institución en desmedro de las otras, lo que exigirá generosidad, objetividad y prudencia en las discusiones que se van a producir entre los Comandantes en Jefes.(se debe recordar que este proyecto termina con la asignación por tercios). Hasta la fecha cada Institución realiza su planificación del desarrollo de su fuerza en forma independiente, de acuerdo a su propia apreciación y necesidades. A futuro será el Ejecutivo

quien decidirá las adquisiciones necesarias, en coherencia con la Política de Defensa, y será el Congreso Nacional quien las aprobará y controlará.

-El sistema de financiamiento del equipamiento de las FFAA será sometido para su aprobación por el Ejecutivo al Poder Legislativo y en este sentido el estamento político y en particular los parlamentarios llevan más de 50 años ajenos al tema del financiamiento de la defensa y carecen de base y soporte técnico, como también de cultura en términos de acción política para enfrentar un cambio de un sistema a otro en forma inmediata, lo que pudiera favorecer posiciones oportunistas y potencialmente demagógicas en la materia, que es particularmente sensible. Los errores en Defensa pueden tener efectos en el largo plazo y poner en riesgo la Seguridad Nacional.

-Los mandos de las FFAA deberán convivir constantemente con una mayor tensión de los aspectos políticos y técnicos sobre esta materia dada la mayor información que estará disponible no tan sólo para quienes toman las decisiones, sino que también para los medios de comunicación y la ciudadanía. Asimismo, cada rama de las FFAA deberá justificar sus necesidades ante la Autoridad Política tratando de lograr que éstas sean incluidas en los planes de adquisiciones.

-El paso de un sistema a otro en forma casi inmediata y sin un período prudente de adecuación a esta función por parte de los parlamentarios, genera la posibilidad de un escenario en que las motivaciones locales o de corto plazo pudieran significar un retroceso respecto de la actual Ley Reservada del Cobre.

-Existe actualmente en las FFAA un déficit presupuestario para operación, entrenamiento y mantenimiento que debiera ser cubierto por el presupuesto anual (el llamado déficit estructural operacional). Como no es así, para poder seguir entrenándose, operando y manteniendo algunos sistemas de armas, estos recursos se obtienen de la Ley Reservada del Cobre (aproximadamente 240 millones de dólares anuales en total para las tres Instituciones de las FFAA). Si al cambiar el actual sistema de

financiamiento estos recursos no se consideran como un incremento del presupuesto anual, la operación, el entrenamiento y la mantención de las FFAA no se podrá llevar adelante como se ha efectuado hasta la fecha. Este es un aspecto de gran importancia porque a falta de recursos suficientes, por ejemplo, se podría extender la vida útil de alguna unidad, postergando su baja del servicio, pero no se puede postergar la operación, el entrenamiento y la mantención.

Finalmente cabe destacar que en las FFAA como en muchos estamentos de la civilidad, existe un alto grado de desconfianza en lo que pueda hacer el sistema político respecto de defensa y de aprobarse cualquier proyecto, es un riesgo que habrá que correr. Esa es la cuestión de fondo: en materias de defensa se desconfía en la decisión de los políticos y se piensa que estarían proclives a postergar el financiamiento de defensa, en beneficio de iniciativas electoralmente más rentables. Dicho de otra forma, las posibilidades que los actores políticos interfieran en materias de asignación de recursos para las inversiones en Defensa, se vincula directamente con los beneficios que reportarían en términos electorales.

Además de lo anterior, de presentarse un proyecto el Congreso tendrá que resolver un problema técnico que no es menor: la asignación de presupuestos plurianuales. Este aspecto y el monto de recursos a asignar, serán los temas más complejos, por lo que algunos piensan que es preferible “demorar las cosas” antes de aprobar un mal proyecto que obligue a futuro a generar “en emergencia” una Ley del Cobre N°2.

El proceso de inversión en equipamiento bélico es especialmente importante para el país y las FFAA ya que esa inversión configurará la estructura de las Instituciones en el mediano y largo plazo y las reformas que se propongan deberán analizarse con cautela para asegurar una

“disuasión efectiva” y así continuar progresando en paz como país, tal como ha ocurrido en los últimos ciento veinte años.

Valparaíso, abril del 2011

RODOLFO CODINA DÍAZ

ALMIRANTE