

OPINIÓN

Seguridad nacional y desarrollo económico

Daniel Gressel *

El pensamiento militar, desde la estrategia y la táctica hasta el concepto de seguridad nacional, se ha visto muy influenciado por las dos grandes guerras de este siglo. El resultado de estos conflictos, después de la incorporación de los Estados Unidos a ellos, era inevitable: la victoria de las fuerzas aliadas. Los Estados Unidos sólo tenían que transformar su economía en una de guerra, llevar los armamentos a Europa y ordenar a sus comandantes derrotar al enemigo a través del uso de un aplastante poder de fuego. Ambas partes tenían un fuerte respaldo doméstico para sus esfuerzos bélicos, pero, dada la voluntad de triunfo de los Estados Unidos, los esfuerzos heroicos de sus oponentes resultaban poco efectivos una vez que los medios materiales necesarios para la victoria estaban en su lugar apropiado.

Desde la Guerra Civil hasta la actualidad, siempre ha sido esta la receta preferida por los Estados Unidos: active el apoyo popular, prepare su economía y gane la guerra.

En los tiempos modernos la fórmula general no ha cambiado, aunque sí lo ha hecho su secuencia óptima de aplicación. Los países, sean grandes o pequeños, ya no pueden darse el lujo de esperar hasta que estalle la guerra antes de prepararse para la defensa. Tanto la guerra nuclear como la convencional consumen en pocas semanas las reservas militares que ha tomado años acumular. Por ejemplo, la guerra árabe-israelí de 1973 no podría haber durado incluso las pocas semanas que lo hizo sin un gran esfuerzo de reabastecimiento por parte de la Unión Soviética y los Estados Unidos en favor de sus Estados-clientes.

Para cualquier país resulta ya imposible crear una industria militar lo suficientemente grande como para asegurar su abastecimiento de armas durante una guerra moderna. Por lo tanto,

* Investigador, Centro de Estudios Públicos.

los países se ven obligados a acumular armas en tiempos de paz y deberían hacer esto al menor costo posible, ya sea a través de compras en el exterior o de producción doméstica.

Algunos observadores han malinterpretado estas lecciones. Han afirmado que el potencial militar de un país se mide mejor según el tamaño de su industria nacional y no a través de su producción total de bienes y servicios o producto nacional bruto. Tienen en mente la imagen de los Estados Unidos transformando fábricas de autos para la producción de tanques. Como una consecuencia lógica, apoyan medidas que aumentan el número de edificios y máquinas en el país —esto es, la "industria nacional"— aun si estas medidas reducen las tasas de crecimiento y el producto nacional. Por ejemplo, invocando conceptos de seguridad nacional, afirman que el país debería subir las tarifas a la importación y subsidiar actividades no rentables para proteger la industria nacional. De la misma manera se defiende la protección del sector agrícola, argumentándose que es necesario evitar los daños de una probable guerra que cerrara las fuentes de abastecimiento externo más comunes y que diera así al enemigo un arma adicional: la hambruna. La forma de hacer esto sería a través de la producción doméstica de todo el trigo (por ejemplo), incentivada mediante políticas de subsidio, altas tarifas aduaneras o barreras paraarancelarias.

Este argumento sería correcto sólo bajo supuestos muy restrictivos con respecto a la probable forma en la que se desarrollaría el conflicto. Primero, toda eventual guerra debería ser bastante larga, de muchos meses, antes que se sintieran sus efectos. En tiempos normales, todo país posee inventarios de granos que puede utilizar en el caso de una guerra. Segundo, el oponente debe ser capaz de bloquear todos los posibles puertos, aeropuertos o carreteras a través de los cuales el país puede contactarse con el resto del mundo. Sin embargo, en general, esta posibilidad suele ser bastante remota.

En vez de exigir a un país que pague precios mayores por los productos agrícolas y que no utilice eficientemente las tierras de que dispone, sería mucho más inteligente proponer una política adecuada de inventarios agrícolas adaptada a tiempos de tensión. Sin duda, esto resulta mucho más barato para el país, pues existirá el capital físico necesario para almacenar los productos, ya que los productores deben guardar parte importante de las cosechas que no se liquida inmediatamente después que ésta se produce. Luego, el asunto se reduce a inducir a los importadores a almacenar unos pocos meses extra de alimentos cuando: 1) los inventarios que han resultado de las cosechas propias caen bajo cierto nivel, y 2) aumenta la posibilidad de conflicto en los próximos meses. Si la guerra se extiende hasta la próxima época de siembra, entonces ésta se puede adaptar a las necesidades de un país en guerra. Una política de inventarios

es una forma mucho más barata de satisfacer legítimas preocupaciones en cuanto a la seguridad nacional.

Las políticas de "protección" de la industria y la agricultura son ejemplos de lo que precisamente no debe hacerse si se desea acrecentar la seguridad nacional.

Casi cualquier guerra que un país pequeño podría pelear sería de corta duración. El esfuerzo militar anterior a esa guerra debería estar dirigido —aparte del factor entrenamiento— a la compra de la mayor cantidad posible de armas de la mejor calidad a los precios más bajos.

Para ilustrar nuestras afirmaciones anteriores, esto es, que la seguridad nacional no depende de la industria nacional, sino que del producto nacional de bienes y servicios, en el cuadro siguiente se compara el potencial militar de tres países. Se supone que el sector manufacturero es el equivalente estadístico de lo que se quiere decir cuando se habla de "industria nacional".

Cuadro 1

Diferentes medidas de potencial militar
(Año 1977)

	Chile	Argentina	Australia
Población (mill.)	10,5	26,0	14,0
Producto Nacional Bruto (billones de US\$)	13,0	48,6	102,9
Sector manufacturero como porcentaje del P.N.B.	20,8	36,3	20,6
P.N.B. originado en el sector manufacturero	2,7	17,6	21,2

Fuente: *World Tables* (Banco Mundial).

Como se ve, la población de Argentina es 2,5 veces mayor que la chilena y su P.N.B. 3,75 veces mayor. Por varias razones, Argentina ha sido muy "protectora" de su industria doméstica. El Estado y las Fuerzas Armadas poseen muchas empresas industriales que reciben subsidios directos. Todas las industrias nacionales reciben subsidios indirectos, pagados por los consumidores, debido a las altas barreras paraarancelarias y no arancelarias al comercio. El resultado de todos estos subsidios provenientes del resto del país ha sido un sector manufacturero sobredimensionado. El 36,3% del P.N.B. de Argentina se origina en ese sector, en contraste con el 20,8% de Chile y el 20,6% de Australia. Además, el sector manufacturero argentino es 6,5 ve-

ces mayor que el chileno, aunque 1,2 vez inferior al australiano. Según todas estas medidas el potencial militar argentino parece mucho mayor que el chileno.

Imaginemos por un momento que Australia tiene límites comunes con Argentina. La población de Argentina es mayor que la de Australia, mientras que sus sectores manufactureros producen una cantidad más o menos igual de producto. Si la industria nacional fuese la estadística decisiva de potencial militar, Argentina sería más poderosa que esta Australia trasplantada, pues, además de un sector industrial equivalente, dispone de más gente para llamar a integrar las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, el P.N.B. de Australia es 2,1 veces mayor que el de Argentina. Si ambos países destinaran igual porcentaje de su producto para defensa, el gasto en defensa de Australia sería más que el doble del gasto en defensa de Argentina. La mayoría de los observadores concluiría que, en el caso de ser vecinos, Australia sería mucho más poderoso que Argentina.

Si Chile mantuviese o, incluso, disminuyera su estructura industrial, pero tuviese un P.N.B. igual al de Australia, sería capaz de disuadir cualquier amenaza razonable de agresión manteniendo un nivel aceptable de gastos en defensa.

Dada la naturaleza de la guerra moderna, la industria nacional no ayuda a un país, excepto en cuanto contribuye al P.N.B. Las divisas generadas por la venta de uvas comprarán las mismas armas que las divisas ahorradas al refinar petróleo en el país, pero a un costo mucho menor en términos de recursos.

En términos militares, cobrar impuestos al producto nacional de las lavanderías automáticas y usar esa recaudación para reforzar la defensa, es tan efectivo como una recaudación similar generada por una industria de automóviles. Las guerras son tan cortas, que el esfuerzo del país en tiempos de paz, su preparación mental y material, prevalecen por sobre los cálculos geopolíticos y disuade o invita a la agresión. En el caso de una guerra no habrá tiempo para transformar la fábrica de autos en productora de tanques.

Cualquier persona que se preocupe de la integridad territorial de su país debe, por lo tanto, preocuparse del P.N.B. y la tasa de crecimiento de largo plazo. Que exista o no industria nacional es poco importante una vez que se maximiza el P.N.B.

El cuadro 2 muestra el número de años que pasaría antes de que Chile alcanzara el nivel de P.N.B. de Argentina, suponiendo que Argentina crece a una tasa de 2% al año, que es su promedio de la última década. Esto podría, quizás, ser una sobreestimación del crecimiento futuro de Argentina dadas las graves dificultades políticas que probablemente tendrá durante el resto de este siglo.

Cuadro 2

**Número de años necesarios para alcanzar el nivel de P.N.B. de Argentina
(supuesta una tasa de crecimiento de 2% al año para Argentina)**

Tasa de crecimiento chilena %	Número de años
3	135
4	68
5	46
6	34
7	28
8	23

Como se puede ver, la tasa de crecimiento es un elemento crucial en el potencial futuro de defensa nacional. Durante los próximos 25 años, Chile tendrá que destinar una fracción mayor de su P.N.B. para defensa que Argentina, de tal manera que compense la diferencia en nivel de P.N.B. Si un país crece, puede mantener un nivel dado de defensa con menor sacrificio del que es necesario si el país no crece. En el primer caso, el país dispondrá de una mayor cantidad de recursos que podrá destinar a otros propósitos de carácter social, tal como la educación y la salud.

Como, per se, la industria nacional no ayuda a la seguridad, pero el P.N.B., en cambio, sí lo hace, la pregunta crucial es cómo hacer crecer más rápidamente la economía del país. La receta para el crecimiento es directa y data desde Adam Smith. En orden de abstracción la receta es: 1) Estado de Derecho; 2) propiedad privada; 3) empresas libres y competitivas; 4) comercio internacional libre; 5) gobierno eficiente y pequeño con un presupuesto más o menos equilibrado; 6) honestidad y mucho trabajo.