

EL PRESUPUESTO DE DEFENSA EN ESPAÑA: NUEVOS RETOS

José Manuel Rey Varela
Universidad de Santiago de Compostela.

La democracia tiene dos caras, la que tiene cuando nace de la libertad y los hombres están dispuestos a sacrificarle sus pasiones e intereses con el fin de salvaguardarla, y la que tiene cuando los hombres han olvidado lo que ha costado alcanzarla y están dispuestos a abandonarla, quizás inconscientemente, con tal de satisfacer sus deseos de bienestar.

TOCQUEVILLE, 1805-1855

El presupuesto de Defensa en España

España habrá gastado entre los años 1982 y 1999, 14 billones de pesetas, 84.000 millones de euros en Defensa. La cifra lleva a pensar que este gasto ha sido estudiado por multitud de autores y, sin embargo, no ha sido así debido a una serie de causas:

1. Divorcio entre la sociedad civil y la sociedad militar.
2. Separación del mundo exterior con el régimen del general Franco.
3. Rechazo a lo militar por parte de muchos, abanderando este rechazo como un pilar más de la democracia.

Según el profesor Fuentes Quintana, para abordar la economía de la defensa, deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

1. Contribución de la economía de la defensa a la definición de los escenarios de conflictos y amenazas.
2. Aumento de la eficiencia del gasto público en Defensa.
3. Análisis de las relaciones económicas ente el Sector Defensa y el Sector Civil.
4. Relación entre el desarrollo económico y el gasto en defensa.
5. Análisis de medidas para hacer frente a situaciones de emergencia y crisis, incluida la eventual situación de guerra.

A la vista de estas cinco cuestiones vemos la importancia de la defensa en relación directa con el presupuesto que cada Estado dedica a esta función, y dentro de la función defensa a cada uno de los programas. Así, estos condicionantes determinarán el peso del Estado español, en este caso, en el orden mundial para cumplir con nuestras alianzas defensivas y para contribuir a la paz y seguridad internacional, y en relación a otros sectores económicos y no económicos, entre los que hoy destacamos la industria que gira entorno a la defensa y al que se asimilan directamente programas de inversión y

modernización, y el empleo, que gira principalmente entorno a los programas de gasto en personal.

A la vista de esto nos encontramos tres preguntas claves:

1. ¿Es adecuado lo que España dedica a defensa en función de sus amenazas y compromisos internacionales?, lo cual debe entrelazarse en la actualidad básicamente con la incorporación de España a la estructura militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y su participación en misiones internacionales para mantenimiento de la paz.
2. ¿Son asignados estos recursos efectivamente?, sobre todo con relación a los índices industriales, de empleo y de modernización.
3. ¿En qué medida satisface el gasto en defensa nuestros objetivos de seguridad?, lo que hemos de relacionar necesariamente con otros medios encargados de la seguridad, como son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En relación a este último aspecto debemos traer a colación, una vez más, la polémica de si la Guardia Civil hemos de considerarla como gasto en defensa o gasto civil.

Defensa y Fuerzas de Seguridad

En este apartado debemos tener en cuenta el criterio OTAN respecto al gasto en defensa, según el cual deben incluirse los correspondientes a las fuerzas paramilitares cuando las mismas estén adiestradas en las tácticas militares, se encuentren equipadas como las fuerzas de tipo militar y esté prevista su utilización como unidades bajo autoridad militar en caso de guerra. Así tengamos en cuenta, en primer lugar, que el adiestramiento de la Guardia Civil guarda mucha semejanza con el de los demás Cuerpos de Seguridad del Estado, si bien la formación de oficiales en la Academia General de Zaragoza es común a aspirantes de la Guardia Civil y a los cuerpos del Ejército los dos primeros años, recibiendo luego formaciones diferentes, observándose actualmente una gran colaboración en el uso de instalaciones para determinados cursos. En segundo lugar el armamento de la Guardia Civil no se parece en nada al utilizado por las Fuerzas Armadas y su utilización en caso de guerra se nos presenta como claramente excepcional.

Difiere así el caso de nuestra Guardia Civil con los Carabineros en Italia que mantienen en primer lugar una dependencia orgánica y funcional del Ministerio de Defensa, mientras que en España la dependencia de la Benemérita en tiempo de paz corresponde exclusivamente al Ministerio del Interior, integrándose su presupuesto en éste. En segundo lugar la Guardia Civil tiene la consideración de Cuerpo y no de Arma, por lo que no está dotada de material de combate pesado. En tercer lugar la Guardia Civil se rige por un mando civil y no militar, existiendo en España la Dirección General de la Guardia Civil, dependiente del Ministerio del Interior.

El carácter militar de la Guardia Civil responde mucho más a un criterio histórico-tradicional que a un criterio funcional, cuando la definición de la OTAN de gasto militar responde a un criterio claramente funcional en el sentido de que el destino de fondos del presupuesto aquí estudiado debe desempeñar o poder desempeñar alguna función en la defensa militar del Estado, siendo las funciones de la Benemérita no son éstas sino otras también relacionadas con la seguridad: velar por el cumplimiento de la ley, vigilancia de

instalaciones públicas, seguridad de personalidades, seguridad ciudadana, lucha contra el terrorismo, interceptación y desarticulación de redes de tráfico de drogas, vigilancia del tráfico, medio ambiente y funciones penitenciarias; sin perjuicio de que para alguna de estas funciones cuente con el apoyo puntual de algunos organismos de Defensa.

El gasto en Defensa y el Producto Interior Bruto (PIB)

El gasto en Defensa viene delimitado en última instancia por el potencial económico del país y su base de cálculo esencial es el PIB, pero también pueden obtenerse otras variables como son el porcentaje de renta *per cápita* dedicado a Defensa, la proporción de la inversión total dedicada a bienes militares, el tanto por ciento de personal civil y personal adscrito a Defensa en relación con la población activa, y actualmente también la proporción de gasto existente en el Capítulo de Defensa en relación al número de efectivos de las Fuerzas Armadas, teniendo en cuenta que un ejército profesional, con un menor número de cuadros, que será realidad en España el día 1 de enero del año 2003, debe potenciar un mayor gasto por profesional. Nosotros nos centraremos especialmente en la relación del Presupuesto con el PIB y en la relación con los presupuestos globales.

Así hemos de observar desde la década de los años sesenta una progresiva reducción del presupuesto de Defensa en relación al global de los Presupuestos Generales del Estado y en relación al PIB nacional español. Mientras en la década de los sesenta se observaba un 17% de gasto en defensa del total de Presupuesto español, lo que suponía un 1,94% del PIB nacional; en la década de los setenta nos encontramos un 13% del presupuesto asignado a Defensa, que supone un 1,71% del PIB, y en la década de los años ochenta un 10% del presupuesto se dedica al gasto en defensa, suponiendo el 1,89% del PIB. En la década de los noventa, como consecuencia de la caída del muro de Berlín y de las nuevas necesidades estratégicas mundiales, el presupuesto de Defensa desciende al 5,6% con respecto al Presupuesto estatal y pasa a suponer el 1,36% del PIB, cifra que se reduce en el año 1993 al 1,3%. Como tendremos ocasión de ver más adelante, la media en el porcentaje sobre el PIB en el resto de países que integran la OTAN es del 2%, como consecuencia de las obligaciones que la Alianza impone a los Estados miembros. España debe cumplir, debido a su integración plena, estas condiciones y la política del actual Gobierno, según sus predicciones, nos lo permitirá con un índice sobre el PIB que no debe superar el 1,3% del PIB español, índice con el que podremos hacer frente a los retos de profesionalización y modernización de nuestro Ejército, debido al crecimiento económico motivado por la reducción del gasto público, la contención del déficit de las Administraciones, el equilibrio de la balanza comercial y a la reducción de los tipos de interés, cuestiones a las que por otro lado una buena y eficiente gestión en el Ministerio de Defensa contribuirán, dada la necesaria concepción interdepartamental necesaria en una política económica eficaz y eficiente, cuadro 1.

En la década que va de los años 1982 a 1992 el PIB se multiplicó por tres y el gasto en defensa apenas se duplicó, lo que implica una reducción de más del 37% de nuestro esfuerzo en defensa en ese periodo. En los últimos ejercicios el presupuesto asignado al Departamento estudiado ascendió en el año 1998 a 897.428 millones de pesetas y en 1999 a 928.172 millones, si bien este aumento de 30.744 millones, un 3,3% con respecto

Cuadro 1.- El gasto en Defensa y el PIB.

Años	PIB (billones de pesetas)	Presupuesto de Defensa (millones de pesetas)	PIB Presupuesto de Defensa (porcentaje)
1982	19,567	409.284	2,38
1983	22,234	478.334	2,15
1984	25,111	552.834	2,20
1985	28,201	618.631	2,19
1986	32,324	630.984	1,95
1987	36,125	704.077	1,95
1988	40,160	762.061	1,90
1989	45,021	817.913	1,82
1990	50,087	870.433	1,74
1991	54,596	744.852	1,36
1992	59,882	803.701	1,34

Fuente: El gasto militar, 1992.

al año anterior, se salda con un descenso en relación a nuestro PIB —87,7 billones de pesetas en el último año— del 0,2% y que sitúa el gasto en defensa español en el 1,06% del PIB, porcentaje que llega al 1,2% de incluir los organismos autónomos adscritos a Defensa, a saber, Canal de Experiencias Hidrodinámicas del Pardo, Gerencia de Infraestructuras, Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA), Instituto Nacional de la Vivienda de las Fuerzas Armadas (INVIFAS), Servicio Militar de Construcciones y Servicio de Cría y Remonta. En todo caso el gasto en relación al PIB nos convierte en el Estado que menos invierte en Defensa con respecto a los de nuestro entorno y todavía existiría un margen del 0,1% del PIB —87.700 millones de pesetas— de posible inversión anual de cara al 2003.

Debemos alentar que con la aplicación de los criterios de la OTAN para determinar el gasto en defensa varían las proporciones aquí establecidas y mientras para algunos autores sólo aumenta la proporción gasto de Defensa-PIB de 0,2 a 0,4 puntos, para otros esta proporción sube a 1,2 puntos por una aplicación excesivamente rigurosa de los criterios de la OTAN en la que se incluye el gasto de la Guardia Civil. El Ministerio de Defensa ha estimado que para el año 1999 con el criterio aquí apuntado, incluyendo las pensiones del personal y la generación y ampliación de créditos, un gasto del 1,34% del PIB, mientras que la media con criterio OTAN de los países europeos de la Alianza Atlántica se sitúa en el 2,18%.

Parece pues muy positivo el hecho de que España pueda hacer frente a los retos nacionales e internacionales, inmersos en un proceso de profesionalización y modernización sin precedentes, con una política rigurosa que la convierte en el Estado que menos invierte en defensa con relación a su capacidad económica.

El presupuesto en Defensa en relación al Presupuesto global del Estado

Hemos recogido los datos existentes desde el año 1945 y curiosamente se observa una tendencia nunca interrumpida a la baja en la relación existente entre el presupuesto asig-

nado al Ministerio de Defensa y el destinado al total de los Presupuestos del Estado. Así mientras el presupuesto de Defensa significaba el 43,0% del global en el año 1945, 10 años más tarde esta proporción se reduce al 28,1%, y en 1975 al presupuesto de Defensa ocupa el 14,5% del presupuesto total, lo que supone una reducción del 300% desde el año 1945. La proporción se mantiene casi estable hasta 1986, año en que por primera vez cae por debajo del 10%.

En el año 1991 la función defensa registra un aumento del 40,9% en el volumen de gastos, debido sobre todo a las inversiones. El principal programa es el de modernización de las Fuerzas Armadas al que se destinan 394.600 millones de pesetas, frente a los 111.100 millones destinados el año anterior a este mismo concepto; aunque eso se debe a la cancelación de anticipos por créditos destinados a inversiones en años anteriores con el *Federal Financing Bank*.

En el año 1992 hemos de tener en cuenta la nueva Directiva de Defensa, aprobada por este Ministerio el día 1 de diciembre de 1992, que pretende marcar la línea de nuestras Fuerzas Armadas casi hasta el horizonte del 2000 con el objeto de hacerlas operativas en cuanto a capacidad de defensa exterior y seguridad colectiva.

En el año 1993 la dotación para Defensa se eleva a 812.500 millones que suponen un incremento del 17,7% respecto al ejercicio anterior, tendencia modificada ya en el año 1994, en que el presupuesto de Defensa se reduce en un 7,8%, alcanzando así la cifra de 749.400 millones, produciéndose una reducción en casi todos los capítulos salvo en los gastos de personal que registran un ligero incremento con respecto al año 1993.

En el año 1995 se continúa la línea de crecimiento presupuestario hasta los 822.200 millones y en los ejercicios 1997 y 1998 se mantiene el porcentaje en el 4,8% del total del Presupuesto del Estado español. En el año 1997, con los primeros presupuestos elaborados por el nuevo Gobierno, dentro del objetivo primordial de control del gasto, el incremento del presupuesto de Defensa fue cero, mientras que en los años 1998 y 1999 crece al mismo ritmo que los Presupuestos Generales del Estado, en consonancia con la marcha de la economía de cara al futuro.

De todas formas el hecho de partir del año 1945 no resulta tan abrumador si tenemos en cuenta condicionantes como el proceso de armamento iniciado con la guerra civil y que no viene a mermarse hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. Además, a ello hay que añadir el alto crecimiento económico que se observa en la economía española en los años sesenta y setenta que hace que aún subiendo el gasto en Defensa baje la proporción con el total del presupuesto, lo que no deja de demostrar una constante marginación de los gastos destinados a esta función. Actualmente, mientras vivimos en otro momento de crecimiento económico, el gasto en Defensa sigue sin aumentar, lo que debemos completar con la nueva posición que ocupa España en el orden de países industrializados y en el contexto internacional, cuadro 2.

Gasto en Defensa en países comunitarios de la OTAN

Debemos partir para este estudio de un acuerdo de la Alianza Atlántica de finales de los años setenta en que se decide incrementar los gastos en defensa en los países miembros

Cuadro 2.— El presupuesto en Defensa en relación al Presupuesto global del Estado.

Años	Presupuesto de Defensa (millones de pesetas)	Presupuesto del Estado (millones de pesetas)	Presupuesto de Defensa Presupuesto del Estado (porcentaje)
1945	6.149	9.828	43,0
1955	9.418	33.537	28,1
1965	25.773	150.209	17,2
1975	95.446	676.000	14,5
1980	282.165	2.284.456	12,3
1985	618.631	6.113.087	10,1
1986	630.984	7.164.232	8,8
1987	704.077	8.133.441	8,7
1988	762.061	8.939.237	8,5
1989	817.912	10.644.507	7,7
1990	870.433	12.694.509	6,8
1991	749.832	13.458.000	5,6
1992	803.701	15.631.978	5,1

Fuente: El gasto militar, 1992.

en un 3% anual, acuerdo que se cumple hasta 1990, año en que comienzan los beneficios del final de la guerra fría. España entra en la OTAN, a través de un referéndum nacional, en 1992 y pudiéramos pensar que eso coincide con el aumento en el gasto de Defensa experimentado, y no es así respondiendo principalmente a nuestras propias necesidades internas. Lo que ahora debe plantearse España es la adaptación a las necesidades del posible y futuro Ejército europeo.

De los datos del cuadro 3, podemos extraer que España es, tras Luxemburgo, el país de la OTAN que menos destina a Defensa y que además el diferencial con el resto de los países todavía se incrementa.

Cuadro 3.— Gasto en Defensa en países comunitarios de la OTAN.

Países	Años 1980-1984 (porcentaje)	Años 1985-1989 (porcentaje)	Año 1990 (porcentaje)	Año 1992 (porcentaje)
Alemania	3,3	3,0	2,8	2,2
Bélgica	3,3	2,9	2,4	1,9
Dinamarca	2,4	2,1	2,0	1,9
España	2,3	2,2	1,8	1,6
Francia	4,1	3,8	3,6	3,4
Grecia	6,6	6,3	5,8	5,5
Holanda	3,2	3,0	2,7	2,5
Italia	2,1	2,3	2,1	2,0
Luxemburgo	1,2	1,1	1,1	1,2
Noruega	2,9	3,2	3,3	3,4
Portugal	3,4	3,2	3,1	2,9
Reino Unido	5,2	4,6	4,0	4,0
Turquía	4,0	3,2	3,5	3,9
OTAN-Europa	3,6	3,3	3,0	3,7

Fuente: El gasto militar, 1992.

Cuadro 4.- El presupuesto en Defensa en relación con los compromisos internacionales.

Países	Año 1975 (porcentaje)	Año 1990 (porcentaje)	Año 1992 (porcentaje)
Alemania	2,5	2,6	2,0
Bélgica	2,8	2,7	2,0
Dinamarca	1,8	1,4	1,4
España	-	2,0	1,8
Francia	3,2	2,8	2,6
Grecia	6,5	5,7	5,7
Holanda	2,7	1,9	1,6
Italia	2,5	2,3	2,1
Luxemburgo	0,8	0,7	0,7
Noruega	2,8	2,9	2,5
Portugal	2,8	2,1	2,0
Reino Unido	2,5	1,7	1,6
Turquía	3,8	3,9	4,1
OTAN-Europa	-	2,5	2,3

Fuente: El gasto militar, 1992.

Según el cuadro 4, observamos como en relación a la población dedicada a Defensa mantenemos una posición más comprensiva con los compromisos internacionales, pero hemos de decir que probablemente sólo responda a mantener una tendencia que la marca, más que intereses defensivos, la propia población activa, puesto que no guarda tanta relación con el presupuesto de Defensa sino con esta última, al provenir la mayor parte de efectivos del Servicio Militar Obligatorio. La tendencia social tendente al desentendimiento con las obligaciones militares, una vez alcanzados estadios democráticos y de seguridad satisfactorios, explica estos porcentajes, si bien la profesionalización de las Fuerzas Armadas permitirá estudiar con más efectividad la proporción entre la población civil y la militar, pues podemos llegar a entender que de poco vale esta proporción sino implica una resonancia en otros sectores como son el empleo y la búsqueda de una defensa más eficiente.

Fuera del ámbito estrictamente europeo decir que en todo caso, tomando como referencia el orden mundial, España es considerada actualmente la novena potencia industrial y los ocho Estados que nos preceden mantienen una posición correlativa de Gasto en Defensa, mientras que resulta bastante llamativo el hecho de que España ocupe la posición 120 en el *ranking* mundial.

El gasto de personal al servicio de la defensa

Nos encontramos ante la partida de mayor importancia económica del Gasto en Defensa, pero también ante uno de los capítulos de mayor repercusión social, puesto que el gasto en personal al servicio de Defensa es el que cubre los salarios de los profesionales, civiles o militares, de este sector.

Por esta doble razón se prevé que este gasto va a tener una gran importancia de cara al futuro, puesto que la llamada profesionalización del Ejército va a suponer un aumento con-

siderable del personal al servicio del Ministerio de Defensa, que llevará a un doble efecto: aumento del gasto en Defensa y creación de 120.000 puestos de trabajo.

Por sectores, como el descenso en el presupuesto de Defensa es casi proporcional al descenso en el personal dependiente de este Ministerio, que en 1991 presenta la nada despreciable suma de 23.521 empleados. Partiendo así de este importante año en que la función en Defensa registra un aumento del 40,9% en el volumen de gastos y llega a 1,047 billones de pesetas, el capítulo de gastos de personal registra un aumento del 6,5%, inferior en 0,1 puntos al producido en 1990, situado en 427.800 millones.

Mientras en el año 1992 el presupuesto de Defensa desciende a 0,69 billones vemos como los gastos de personal apenas descienden y se sitúan en 425.700 millones de pesetas, experimentando un descenso del 7,8% respecto al año anterior. Los gastos de personal imputables al Programa Gastos Operativos de las Fuerzas Armadas ha sido de 112.300 millones, registrando una tasa de variación negativa del 16,1%, debido a la reclasificación del concepto Gastos de Alimentación de Tropa, que en el año 1992 deja de considerarse retribución y pasa a ser gasto en bienes corrientes y de servicio. Los gastos de personal de reserva, a los que ahora no hemos hecho mención, alcanzan en el año 1992 el volumen de 94.200 millones, cifra inferior en un 18,1% a la obtenida en 1991.

Debemos asimismo hacer una comparación cuantitativa entre los gastos en personal de Defensa con los de otros Ministerios, puesto que en 1991 los empleados de Defensa ocuparon el tercer puesto en gastos de personal, sólo por debajo de Clases Pasivas y Educación y Ciencia, siguiéndole de cerca, con 369.000 millones en el año 1991 el gasto de personal en el Ministerio del Interior, que nos permite hacer otras dos consideraciones: el gasto de personal en Interior sube más que en Defensa, lo que demuestra la tendencia al rechazo de la que hablábamos al principio del análisis en detrimento, esta vez, de otros modelos de seguridad con funciones diferentes, y por otro lado, nos permite hacer un estudio comparativo de un grupo funcional integrado por Defensa, Protección Civil y Seguridad Ciudadana que no ha dejado de crecer desde 1987 hasta 1995, si descontamos el incremento de gasto del año 1991, que comentaremos más adelante, y el pequeño descenso del año 1994, cuadro 5.

En el año 1993 los gastos de personal ascendieron a 425.500 millones de pesetas, que con obligaciones reconocidas pasaron a 427.000 millones de créditos finales, y en 1994 a

Cuadro 5.- Evolución del gasto por funciones.

Funciones	Año 1987	Año 1991	Año 1992	Año 1993	Año 1994	Año 1995
Defensa	729,1	1.043,2	690,1	812,5	749,5	822,2
Seguridad y Protección Civil	321,1	498,2	528,4	544,2	528,5	556,5
<i>TOTAL GRUPO</i>	<i>1.050,1</i>	<i>1.541,4</i>	<i>1.218,5</i>	<i>1.356,7</i>	<i>1.278,0</i>	<i>1.378,7</i>
Porcentaje sobre el PIB	2,9	2,8	2,1	2,2	2,0	2,0

Fuente: Boletín de Información Estadística del Sector Público.

431.000 millones, que pasaron a 432.200 millones en créditos finales; que supone un crecimiento del 1,3% en relación al ejercicio anterior.

Cabe destacar los grupos de gasto:

- a) Personal afecto al programa de Gastos Operativos en las Fuerzas Armadas: 101.700 millones.
- b) Programa relativo al apoyo logístico: 109.800 millones.
- c) Personal en reserva: 97.400 millones.

En el año 1995 los gastos de personal del Ministerio de Defensa ascendieron a 472.700 millones, un 9,7% más que en 1994, debiendo señalar que los gastos para mantener la operatividad de las Fuerzas Armadas se elevaron a 123.700 millones de pesetas, los efectuados en el Programa de Administración y Servicios Generales ascendieron a 114.300 millones y los satisfechos al personal de reserva sobrepasaron por primera vez los 100.000 millones.

En el año 1998 se prevé como medida estructural de contención del gasto que las convocatorias de plazas para ingreso de nuevo personal se concentrarán en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren absolutamente prioritarias o que afecten a servicios públicos esenciales y que el número de plazas de nuevo ingreso deberá ser inferior al 25% de la tasa de reposición de efectivos, sin que este criterio sea de aplicación a las Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, personal de las Administraciones de Justicia, Administraciones Públicas con competencias educativas y Policías Autonómicas en proceso de despliegue, marcándose así una tendencia de claro compromiso con la política de contratación de las Fuerzas Armadas, que será básica para un futuro ejército profesional.

El sueldo del personal militar de carrera viene determinado por la Ley 17/1989, de 19 de julio, de Régimen de Personal Militar Profesional y está compuesto por tres conceptos: retribuciones básicas, retribuciones complementarias y complemento de dedicación especial.

Los miembros de las Fuerzas Armadas que ocupen puestos de trabajo incluidos en las relaciones de puestos de cualquier Ministerio o de sus organismos autónomos perciben las retribuciones básicas correspondientes a su empleo militar, de acuerdo con los conceptos descritos en el párrafo anterior, con los complementos de función que desempeñen y la ayuda para vestuario correspondiente.

La Ley de Presupuestos para 1998 consigna 1.500 pesetas mensuales para militares de reemplazo, cantidad global, que como hemos dicho antes, no se considera afortunadamente desde 1992 retribución y pasa a considerarse dentro del Capítulo de Gastos en Bienes Corrientes y de Servicio.

Del análisis de los Presupuestos Generales del Estado de 1998 y 1999 se puede observar como el capítulo de personal es el que absorbe una mayor incremento pasando de 515.935 millones en 1998 a 540.777 millones en 1999. Este incremento del 4,55% ha de interpretarse en un doble sentido: por un lado los empleados del sector defensa en 1999 verán incrementado su poder adquisitivo, a diferencia de otros ejercicios en los que observamos congelación salarial, y así se incrementan sus retribuciones según el Índice de Precios al Consumo un 1,8% que supondrá 9.411 millones de pesetas; y por otro lado

los Presupuestos de 1999 consolidan una partida de 13.266 millones para la incorporación de personal de tropa y marinería en el marco de la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas. Veremos también como cada peseta de gasto en Defensa, excluyendo este capítulo, tendrá también un efecto muy considerable de cara a la creación y mantenimiento indirecto de empleo en otros sectores.

Juega así, en este sentido, un papel fundamental la escalonada incorporación de 120.000 jóvenes soldados y marineros profesionales hasta el año 2003 que supondrá, según las estimaciones del Gobierno, 250.000 millones de pesetas, teniendo en cuenta las fases de incorporación y el sueldo anual de cada soldado o marinero profesional que se estima que oscile entre 1,5 y dos millones de pesetas. Este dato vendrá a marcar historia de cara al futuro y sus repercusiones no se cernirán sólo a la defensa, sino que se extenderán al mundo económico, fundamentalmente en el sector del empleo, y a la propia vida social de los españoles, por lo que pese a que lo recomendable sería que el gasto en personal e inversiones fueran parejos, el escenario parece adecuado, siempre que se corrija la tendencia de cara al 2003.

Gastos en bienes corrientes y servicios

Absorben en el año 1991, 112.400 millones de pesetas, de los que el 52% se dedican a Administración y Servicios Generales de Defensa. En 1992 crecen estos gastos un 8,1%, de cuya cantidad global 48.900 millones corresponden a la reclasificación como gastos corrientes los de alimentación y tropa. El aumento en el año 1993 del 37% en estos gastos no significa sino que sale cada vez más cara la realización de actividades del Ministerio de Defensa, sin que este coste adicional produzca un incremento de capital o del patrimonio del Departamento, síntoma preocupante y sobre el que se deben aplicar las medidas restrictivas. Además aumenta en una mucha mayor proporción el gasto de administración y gestión del Ministerio de Defensa con el presupuesto global, lo que supone una preocupante pérdida de eficiencia, cuadro 6.

Los gastos analizados se reducen actualmente por un lado, como consecuencia del plan de austeridad del Ministerio de Defensa, mejorando la gestión y centralizando las adqui-

Cuadro 6.- Gastos en bienes corrientes y servicios, en miles de millones.

Secciones	Año 1993 (Créditos finales)	Año 1994 (Créditos finales)
Defensa	172,0	155,1
Justicia e Interior	98,5	108,9
Asuntos Exteriores	13,4	14,9
Educación y Ciencia	50,7	58,6
Obras Públicas y Transportes	18,8	16,0
Economía y Hacienda	22,1	15,6
Resto	61,3	45,1
<i>TOTAL</i>	<i>436,8</i>	<i>414,2</i>

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

siciones, pero por otro lado aumenta debido a la creciente actividad de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales de mantenimiento de la paz.

Inversiones y modernización de nuestras Fuerzas Armadas

A lo largo de los últimos años los gastos de inversiones de carácter militar y civil no siguen la misma tendencia, observándose que de 1980 a 1987 la inversión militar aumentó considerablemente, como consecuencia de nuestro compromiso con la Alianza Atlántica, y que a partir de 1988 se produjo un cambio de tendencia, hasta que en 1991 se incrementa más de un 100% debido a las adquisiciones de material militar efectuadas en años anteriores y financiadas mediante préstamos concedidos por el *Federal Financing Bank* que supusieron una inversión de 286.000 millones de pesetas, si bien al descontar esta operación el crecimiento de gastos de inversión sólo sería del 2,4%, cuadro 7.

Cuadro 7.- Evolución del gastos en inversiones reales del Estado.

Conceptos	Año 1980	Año 1985	Año 1987	Año 1989	Año 1991
Inversión Civil	109,2	252,1	308,2	512,7	709,9
Inversión Militar	75,1	187,0	281,5	277,0	234,5
TOTAL	184,3	439,1	589,7	789,7	944,4

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

Incluso descontando la operación del año 1991, la inversión militar se redujo hasta 197.600 millones en 1992. En 1993, teniendo en cuenta que la inversión real del Estado aumenta un 28%, es de destacar que la inversión militar sobrepasa este crecimiento hasta ascender un 40%, sumando 276.000 millones de pesetas.

Dentro de este programa se encuadran los gastos de modernización y los de apoyo logístico, que suman entre ambos 200.000 millones —123.000 millones el primero y 77.000 millones el segundo—, y se ve reducido ligeramente con respecto al año anterior.

Con respecto a los niveles de modernización de nuestro Ejército, debemos tener en cuenta que la OTAN exige la realización de determinadas prácticas a nuestro material de Tierra, Mar y Aire; estándares que en los primeros años de los noventa apenas se cumplían en un 30%, lo que ponía en peligro las misiones humanitarias encomendadas a España por la Alianza y por la Organización de Naciones Unidas (ONU) fuera de nuestro territorio, acciones que exigen una infraestructura moderna y operativa para que no nos pasen una factura de consecuencias mucho más graves que las económicas.

Otra importantísima implicación del presupuesto de la Defensa Nacional, con respecto al capítulo de inversiones, es su repercusión en empresas con personal civil y gran tradición al servicio del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire. Así toda la inversión militar ha de enfocarse desde dos perspectivas: la primera, obtener un armamento y material

modernizado para un nuevo Ejército más reducido pero también más especializado y operativo, la segunda, la de rentabilizar esas inversiones en el conjunto de la economía española.

En este marco es en el que ha sido posible cumplir nuestros compromisos internacionales de modernización, en los que se encontraban fundamentalmente el avión europeo de combate *Eurofighter-2000* y el carro de combate *Leopardo 2E*, pero también la modernización de la Armada, a través de la construcción de cuatro fragatas F-100. Estas inversiones reales tienen un coste superior al billón de pesetas y permitirán adaptar nuestro Ejército para los próximos años a los nuevos retos internacionales, además de repercutir su fabricación en la economía española, puesto que la mayor parte de estos pedidos se hicieron a empresas nacionales, que se beneficiarán de un convenio del Ministerio de Industria, con el fin de que éstas accedan a tecnologías punteras y desarrollen procesos de investigación que les permitan construir la mayor parte de inversiones que demandan las Fuerzas Armadas.

Se logra así que estas empresas sean más competitivas y desarrollen programas de investigación que tengan aplicaciones civiles —recuérdese en este sentido que la comunicación a través de Internet o el aceite multigrado nacieron en el seno de Defensa por sus particulares necesidades—, convirtiéndolas en núcleos tecnológicos punteros en Europa y en el mundo, permitiendo a unas, una mejor competencia en pedidos civiles, y a otras una mayor contratación por parte de terceros países. Pese a esto han surgido voces entre sectores «antimilitaristas» para que estas empresas dejen de contratar a Defensa para dedicarse al campo estrictamente civil, olvidando, como veremos a continuación, que hoy por hoy estas factorías tienen garantizada su viabilidad y han alcanzado un importante potencial tecnológico al servicio de Defensa y de los intereses generales.

Así, y sólo haciendo referencia a los programas de modernización citados, las cuatro fragatas F-100 cuentan con un presupuesto de 287.000 millones de pesetas contratado a la Empresa Nacional Bazán, FABA de San Fernando, la Fábrica de Motores de Cartagena, INDRA y otras empresas auxiliares de capital privado. La fabricación de 235 carros de combate *Leopard 2E* permitirá sustituir los actuales, que datan muchos de ellos de la posguerra, al tiempo que adaptar nuestras estructuras a las de nuestros aliados, generando empleo fundamentalmente en la empresa Santa Bárbara y en la Empresa Nacional de Óptica de Aranjuez. Asimismo el programa de avión europeo de combate *Eurofighter-2000* tiene un importantísimo valor para el sector aeroespacial, pudiendo además permitirle a las empresas españolas exportar más de 500 unidades a los otros tres Estados europeos que apoyan su fabricación, Reino Unido, Alemania e Italia.

Según los cálculos del Ministerio de Industria y Defensa estos programas de inversión darán empleo a 60.000 personas y supondrán más de 100 millones de horas de trabajo en los próximos años, que aleja del horizonte el peligro de cierre y regulaciones de empleo sufridas en empresas como Bazán o Santa Bárbara.

Si me permiten como ferrolano introducir un ejemplo geográfico concreto de la implantación presupuestaria de la defensa, que hemos analizado sectorialmente, en una ciudad como la mía una breve mención histórica nos permite recordar cómo la creación de su Arsenal y el Astillero, a mediados del siglo XVIII, consolidó un incremento poblacional en

sólo diez años de 1.500 a 20.000 habitantes. Actualmente, el personal militar en activo supone 11.000 millones de pesetas en nóminas para familias ferrolanas y otros 3.200 millones destinados a nóminas del personal de Reserva, una inyección económica muy importante para la ciudad y su comarca, que se deben ver también favorecidas con la profesionalización de nuestras Fuerzas Armadas y con la base logística de las nuevas fragatas F-100, convirtiendo a los tradicionales marineros de reemplazo en profesionales con una digna capacidad adquisitiva.

Además, dentro del terreno industrial, los pedidos de Defensa, especialmente para la Empresa Nacional Bazán, suponen el 40% del sector industrial de Ferrol con una facturación de 60.000 millones anuales, datos que debieran servir para sensibilizarnos sobre la verdadera dimensión de este sector en relación con la economía global, que ya no debe permitir ofrecer «cañones o mantequilla», dado que una política económica equilibrada y eficiente debe huir de la demagogia irresponsable y compatibilizar, en una sociedad avanzada, democrática y solidaria, posturas que en principio puedan parecer enfrentadas.

Otros condicionantes del gasto en Defensa: nuevos retos de las Fuerzas Armadas

La concepción originaria del Ejército nace del propio pueblo, como garante del pacto social, que precisa acudir a las armas para salvaguardar el sistema establecido o para imponer otro, constituyendo la Revolución Francesa un hito histórico muy destacado en este proceso.

Con el advenimiento de las democracias sociales, posteriores a las dos grandes guerras, los Estados replantean su sistema de valores para destacar los derechos fundamentales como pilar de su ordenamiento jurídico y de la paz social. Pero nace también en la posguerra un antagonismo ideológico que se reparte el orden mundial con repercusiones desagradables y desfasadas con respecto al papel de los ejércitos; si bien el nacimiento de Naciones Unidas vendrá a amortiguar este desolador panorama como organización mundial para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, pero con la realista previsión en el capítulo VII de su Carta Constitutiva —tras pensarse en el año 1919 que no volvería a haber una gran guerra— de posibles intervenciones armadas con la finalidad exclusiva de abortar operaciones contra la paz y siempre presididas por el consenso, aunque fuera sólo del de los Estados miembros del Consejo de Seguridad, y ejecutadas por un ejército propio.

La realidad y la coyuntura política mundial han alejado en parte estos objetivos debido a intereses partidistas y al enfrentamiento entre ideologías, que no han querido presidir sus relaciones por el consenso y el respeto a principios irrenunciables de sociedades avanzadas, impidiendo numerosas intervenciones a favor de la paz y alejando la posibilidad de crear un ejército propio.

En esta década los jóvenes de esta generación hemos visto cómo se derrumbaba el muro de Berlín, y con él el enfrentamiento entre dos mundos, con una demolición no presidida por el afán de victoria sino por el de la solidaridad y el respeto a la democracia.

Nace así una nueva concepción de los ejércitos que ya no deben ser para la guerra sino para salvaguardar la paz, al servicio de la sociedad, como dejó meridionalmente claro Montesquieu en su teoría de división de poderes.

Así, en el caso español, nuestra Constitución, nacida del consenso para garantizar un Estado social y democrático de derecho, incluyó a las Fuerzas Armadas en su Título Preliminar, con la misión de «garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional», por lo que una interpretación global de nuestra Carta Magna inaugura nuevos retos para el Ejército.

En 1989 el Ejército español participa en misiones de paz encargadas por la ONU, siendo la primera de ellas la encomendada a España por el secretario general de la ONU el día 23 de diciembre de 1988 para la participación de un contingente español como observadores en Angola, a partir de la resolución 626/88 del Consejo de Seguridad para «verificar el redespiegue hacia el Norte en una primera fase de las tropas cubanas allí establecidas y posteriormente la retirada total de dichas tropas de todo el territorio de la República de Angola». A esta misión suceden otras que contribuyen a configurar un nuevo papel de España como partícipe de la paz y seguridad en el mundo, entre las que destacan nuestra participación en el Golfo, Ruanda, Bosnia, Chechenia y más recientemente la supervisión del desarme y colaboración humanitaria en Kosovo, acciones presididas por la Directiva de Defensa Nacional 1/96 por la que:

«España se encuentra plenamente comprometida con la consecución de un orden internacional más estable y seguro, basado en la convivencia pacífica, en la defensa de la democracia y los derechos humanos y en el respeto a normas de Derecho Internacional.»

El gasto que generan estas operaciones no sólo se enmarca dentro de bienes corrientes y servicios y los de personal, sino que resulta fundamental disponer de un ejército profesional y voluntario, al tiempo que moderno y eficaz.

Otras repercusiones económicas y sociales del gasto en defensa son las relativas a la *participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra los incendios, la colaboración en el traslado de órganos, el apoyo a la predicción meteorológica, en el salvamento marítimo e incluso en operaciones antidroga.*

Estos nuevos retos, junto a la profesionalización de nuestras Fuerzas Armadas, nos permiten concluir afirmando que el divorcio entre la sociedad civil y la militar, así como la separación del mundo exterior, claves con las que comenzábamos este análisis, han sido superadas en aras a conseguir una sociedad más eficiente desde el punto de vista económico, pero también más justa y solidaria desde el punto de vista social.

Bibliografía

- «Actuaciones económicas y financieras de las Administraciones Públicas». Ministerio de Economía y Hacienda.
- BLECUA FRAGA, R.: «El control de los gastos de Defensa». *Cuadernos de Estrategia* del CESEDEN. 1990.
- COSIDÓ GUTIÉRREZ, I.: *El gasto militar*. Eudema. 1992.

- DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 10.^a edición. 1994.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *El sistema constitucional español*. Dykinson. 1992.
- «Leyes de Presupuestos Generales del Estado». *Boletín Oficial del Estado*. Años analizados.
- PELÁEZ GALLEGU, J. L.: «La evolución del gasto en Defensa de 1980 a 1990». *Cuadernos de Estrategia del CESEDEN*. 1992.
- «Presupuestos Generales del Estado». Intervención General de la Administración del Estado. Años analizados.
- REDÓN, P.: *La mar y la paz*. 1998.