

# ECONOMÍA Y DEFENSA

Héctor Piñeiro López

*Alférez de navío.*

## Introducción

Si nos fijamos en la definición clásica de economía, como «asignación eficiente de recursos escasos», nos encontramos con que el concepto que utilizaban los *clásicos* para definir la economía sería hoy un principio muy actual para aplicar a la política de defensa en España.

En esta definición universal de economía, se podrían diferenciar dos partes: por un lado y respecto a los recursos escasos, esta definición presupone que en el mundo que nos ha tocado vivir siempre nos encontraremos con unos recursos limitados (lo que extrapolado a la política de defensa, sería el presupuesto de Defensa).

Respecto a la primera parte de la definición (asignación eficiente), la economía se ocuparía de darle el empleo más eficiente a esos recursos escasos, que en el caso de la defensa sería defender de la mejor manera posible nuestros intereses nacionales de seguridad.

Es decir, que si queremos aplicar el principio de economía a la política de defensa española, hay que presuponer que la seguridad es un bien universal, como puedan ser los recursos naturales, y como tal el Gobierno ha de velar por mantenerlo y custodiarlo de la forma más eficiente para sus ciudadanos.

Hoy en día, quizás no es fácil encontrar académicos que califiquen a la seguridad de la nación como un bien universal, pero quizás éste sería un tema muy interesante para otro artículo, ya que el propósito de éste es el de extrapolar el principio de economía al ámbito de la defensa para intentar una «asignación eficiente de los escasos recursos destinados a la defensa».

## Recursos escasos

Todo economista que se enfrente a un problema de buscar el «mejor uso posible de sus recursos escasos», habrá de intentar o bien aumentar el volumen de recursos disponibles para alcanzar sus objetivos de producción, o bien si no puede conseguir mayores recursos obtener el mayor rendimiento de los mismos (buscando economías de escala y evitando duplicidades o bajos rendimientos).

Empezaremos analizando si en el caso de la defensa, habría margen o bien para una mayor asignación de recursos ya sea vía presupuestos de Defensa u otras vías alternativas como imputación a otros presupuestos —el conocido recurso al presupuesto de Investigación y Desarrollo (I+D)—, o bien para una reducción del impacto del gasto en los presupuestos de Defensa.

En el caso de España, nos encontramos con una etapa «crítica» en el sentido de «tiempos de cambio», con la actual Revisión Estratégica de la Defensa.

Esta Revisión tiene lugar en un momento en el que España empieza a ocupar un lugar importante en la esfera económica e internacional, y empieza a tener voz propia en los foros internacionales (Presidencia de turno de la Unión Europea; miembro del Consejo de los no permanentes de la Organización de Naciones Unidas (ONU); estatuto especial en su relación con Estados Unidos).

Los presupuestos de Defensa de España, corresponden a una etapa en que los intereses de seguridad eran otros, y a un periodo en el que España no tenía el peso económico e internacional que hoy tiene, por tanto hemos de pensar en unos presupuestos de Defensa con un volumen de recursos apropiados a esta nueva situación de España en la esfera internacional y no podemos considerar como válidos presupuestos de Defensa en niveles como el actual.

El momento es especialmente delicado por la confluencia de diversos factores en el actual escenario de seguridad para España, como son la Revisión Estratégica en curso, la urgencia por parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para que sus países miembros alineen sus presupuestos de Defensa con respecto al presupuesto de Estados Unidos, y la exigencia de un nivel tecnológico avanzado para alcanzar la mínima interoperabilidad con los países de nuestro entorno de seguridad.

Si a estos factores añadimos la necesaria «capacidad autónoma» respecto a las estructuras de defensa colectiva, para cubrir aquellos riesgos no cubiertos por dichas estructuras, es fácil concluir que necesitamos unos recursos mucho mayores a los actuales para nuestra política de defensa si de verdad queremos continuar en esta senda de actores relevantes en la esfera internacional (1).

## Financiación de la defensa

Con frecuencia se suele argumentar que en el actual contexto de estabilidad presupuestaria, se hace imposible un aumento de las partidas presupuestarias, y por ende del presupuesto de Defensa.

Sin embargo, pocas veces se ha profundizado en este argumento, como si el mismo fuera definitivo e inmutable, ya que la estabilidad presupuestaria según el «pensamiento convencional» es condición *sine qua non* para alcanzar el crecimiento económico.

Sin embargo, los últimos acontecimientos como la crisis de Argentina o yendo más atrás en el tiempo, la crisis de México, demuestran que la receta de la estabilidad presupuestaria recomendada vivamente por el Fondo Monetario Internacional (FMI) no es condi-

---

(1) En una conferencia en el Club Siglo XXI (24-10-2002) el Jefe del Estado Mayor de Defensa (JEMAD), Antonio Moreno Barberá, manifestaba «la necesidad de que nuestras Fuerzas Armadas cuenten con más medios para que España logre actuar en solitario. No hay que descartar un posible escenario en el que nuestras Fuerzas Armadas deban intervenir en solitario, ya que ninguna nación debe renunciar a su propia defensa y la de sus intereses en aquellos escenarios en los que no se active la defensa colectiva.» (*El Mundo*, 25 de octubre de 2002).

ción suficiente para el crecimiento económico e incluso en situaciones de crisis o «estanflación» como la actual pueden ser contraproducentes (2).

No se trata de defender un aumento del gasto público a toda costa, porque a largo plazo está comprobado que produce desajustes en la economía, pero tampoco podemos dejarnos cegar por el objetivo de «déficit cero» como un fin en sí mismo, sabiendo que otros países se están preparando para la estanflación que llega con unas políticas fiscales más flexibles, como es el caso de Alemania o Francia (3).

En el caso español, los niveles actuales de nuestro presupuesto de Defensa, necesitan igualarse cuando menos con los presupuestos de Defensa de los países de la OTAN, y una vez en estos niveles todavía sería necesario un aumento posterior si tenemos en cuenta el actual distanciamiento entre los medios militares de los aliados y Estados Unidos, especialmente en lo que se refiere a sistemas de mando y control, así como de medios de transporte y sistemas de comunicaciones (4).

En este contexto, no sería difícil plantear, no sólo a nivel español (5), sino incluso europeo, un «pacto de estabilidad presupuestaria de defensa», en un momento en que dicho aumento de los recursos destinados a la defensa podrían incluso servir de locomotora en el actual escenario de estancamiento de los países de la Unión Europea.

### *Otras fórmulas de financiación*

Una vez visto el recurso a los presupuestos de Defensa veamos ahora otras posibles fuentes de financiación de la defensa.

- 
- (2) En un artículo publicado en *The Atlantic Monthly* por el prestigioso economista Joseph Stiglitz (Premio Nobel de Economía en el año 2001) titulado «The Roaring Nineties» defendía que si analizábamos los últimos casos de crisis económicas, como China, Rusia o Argentina, el FMI promovió políticas de ajuste fiscal y monetario en dichos países, que en muchos casos empeoraban la crisis: «El mito de la reducción del déficit sugiere que, si por ejemplo, Argentina o Japón sufren una recesión económica y tienen déficit abultados, el mero hecho de reducir esos déficit devolverán al país a la prosperidad pero casi todos los economistas recomendarían no obstante, una política fiscal expansiva apoyada si es necesario por un mayor déficit.»
- (3) Federico Steinberg en su artículo «Deflación y recesión: riesgo mundial y el papel de España» (Análisis del Real Instituto «Elcano» de Estudios Internacionales y Estratégicos (17 de octubre de 2002) señala que: «...la actual situación de la economía mundial resulta preocupante porque se corre el riesgo de que, por primera vez desde los años treinta, entremos en una etapa de deflación simultánea en Japón, Alemania y Estados Unidos frente a esta situación algunos países como Alemania o Francia, demandan al Banco Central Europeo flexibilizar la política presupuestaria para utilizarla como motor de crecimiento, a la vez que prometen que el déficit no superará el 3%, aunque tampoco se acercará a cero hasta que la economía no repunte.»
- (4) Julián Lindley-French, analista del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, en una conferencia pronunciada en el CESEDEN (24 de octubre de 2001) afirmaba que: «Hoy existen cuatro niveles de capacidades militares dentro de la OTAN: Estados Unidos van por delante; Reino Unido y Francia son una especie de término medio desde el punto de vista militar y técnico; los demás países del continente europeo representarían el tercer nivel y los nuevos miembros el cuarto sería necesario que la Revisión Estratégica de la Defensa europea situara el gasto de defensa europeo en torno al 2% PIB, como primer paso en el camino hacia una apreciación orientada a las necesidades de seguridad.»
- (5) Son significativas a este respecto unas declaraciones del actual ministro de Defensa realizadas en el curso de una conferencia (Fundación DMR Consulting, 29 de octubre de 2002) en las que manifestaba: «La necesidad de conseguir retorcer el brazo del Ministerio de Hacienda». En este mismo sentido se pronunciaba también el portavoz de Defensa del Grupo Parlamentario socialista, Jordi Marsal, durante una comparecencia en el Congreso de los Diputados «... y en cuanto a los programas de armamento, más que una discrepancia, tenemos un problema que el Gobierno tiene que resolver que es la financiación» (*El Mundo*, 29 de octubre de 2002).

En los últimos años, la insuficiencia del presupuesto de Defensa se ha financiado con los recursos complementarios del presupuesto de I+D, mediante los cuales el Ministerio de Ciencia y Tecnología anticipa los pagos de los grandes programas de armamento del Ministerio de Defensa (para el año 2003 los anticipos del Ministerio de Ciencia y Tecnología importan un total de 1.079,95 millones de euros, y el presupuesto de Defensa para el mismo periodo es de 6.480 millones de euros).

Sin embargo, estas aportaciones, no son suficientes mas que de manera coyuntural, para obtener una adecuada financiación de los gastos en defensa, por lo que sería necesario pensar en fórmulas de financiación alternativas que permitieran una adecuada dotación de recursos para nuestra defensa.

Entre otras propuestas formuladas por el Ministro de Defensa, una posible fórmula para financiar los programas de armamento y material sería la creación de una Agencia de Armamento que recogiera las necesidades de armamento y material de los distintos ejércitos y en base a dichas necesidades buscara las adecuadas economías de escala en la obtención de las mismas, así como las fórmulas de financiación adecuadas entre las empresas del tejido industrial de defensa.

Sin embargo, esta propuesta de crear una Agencia de Armamento de compras, podría solaparse con nuestra futura participación en la Organización Conjunta de Cooperación Armamentística (OCCAR) constituido por Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, que básicamente lo que pretende es la gestión centralizada de grandes programas para el aprovechamiento de economías de escala y el equilibrio en las relaciones entre demandantes y suministradores.

Con respecto a los presupuestos de Defensa, la adquisición de los grandes programas de armamento en curso: carro de combate *Leopardo*; fragatas F-100; *Eurofighter*; avión de transporte A-400M submarinos S-80 han provocado que el presupuesto de Defensa con las actuales reglas de contabilización de los gastos que rigen en los países de la Unión Europea, se vea comprometido por el pago de los mismos en el momento de su adquisición (6).

Una solución a este problema, que provoca un estrangulamiento de los recursos destinados a defensa, sería redefinir las normas contables a nivel europeo para permitir la contabilización de dichos gastos a lo largo de la vida útil de dichas unidades, como ya ha propuesto el secretario de Estado de Defensa español, Fernando Díez Moreno, lo que permitiría liberar recursos en los primeros años de adquisición de dicho armamento.

---

(6) En un reciente artículo del Grupo de Estudios Estratégicos (nota número 4 del año 2003: «un presupuesto paralizante»), se ponía de manifiesto esta incapacidad de los actuales niveles del presupuesto de Defensa español. «Así en el año 2005 los pagos a efectuar por el Ministerio de Defensa derivados de los cuatros principales programas financiados por Ciencia y Tecnología (*Eurofighter*, F-100; *Leopardo*; A-400M), pueden ser ya superiores al total del actual programa de modernización de las Fuerzas Armadas.» «La cuestión ya no será entonces el escaso porcentaje disponible para iniciar nuevos programas, sino la incapacidad del Departamento para financiar las adquisiciones que ya están en curso.»

### *Asignación eficiente*

En cualquier sector o actividad empresarial, nos encontraremos siempre ante una disponibilidad de recursos escasos, ya que estos son siempre limitados por su propia naturaleza, ya sean recursos de capital, de mano de obra, o los recursos naturales con los que cuenta un país.

En el sector de la defensa, esta disponibilidad es si cabe más escasa, al depender en su mayoría de los presupuestos de Defensa con una clara rigidez al alza por los famosos «dividendos de la paz». Por tanto, y una vez más habrá que recurrir al ingenio para obtener el máximo rendimiento de dichos recursos. Veamos por tanto una serie de medidas que podrían ayudar a conseguir, o bien los mismos resultados con menores recursos, o bien mejores resultados con los mismos recursos.

En el caso español, tenemos que en el presupuesto de Defensa, las principales vías de financiación proceden de la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (GIED) y del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas (INVIFAS). Los créditos de la GIED por venta de terrenos e inmuebles han aumentado el 8,1% desde los 213,66 millones de euros del año 2002 a los 231 millones presupuestados para el año 2003 que permitirán financiar programas como adquisición de los C-295, prolongación de la vida de los F-18, modernización de los P-3 *Orión*. Se destinarán también a armamento y material los excedentes que el INVIFAS logre con la venta de su patrimonio inmobiliario (7).

El importante volumen patrimonial de Defensa, y la situación muchas veces privilegiada de sus terrenos e inmuebles parece que hacen aconsejable una gestión privada por parte de una empresa inmobiliaria que por sus conocimientos en el ámbito de la propiedad inmobiliaria pueda vender las propiedades y terrenos del Ministerio de Defensa en condiciones competitivas según la situación del mercado inmobiliario.

Una partida dentro del presupuesto de Defensa de la que se ha hablado ampliamente en los medios de comunicación es el de la «externalización» o en términos contables los «trabajos realizados por otras empresas». El objeto de dicho gasto es el de liberar a la tropa y marinería de trabajos que no tengan que ver estrictamente con sus cometidos.

Si al principio esta partida, era como una especie de prueba piloto para observar como podría afectar a la vida de las unidades, por las especiales características de régimen de vida de las unidades en que dichas empresas iban a realizar sus trabajos, la experiencia de estos años hace necesario evaluar los costes y beneficios de la externalización, y replantearse la conveniencia o no de que dichas tareas sea realizadas por personal de las Fuerzas Armadas formado en las mismas.

Una de las actividades externalizadas que habría que revisar, es la de los servicios de comedores y cocinas. Por un lado se trata de una actividad directamente relacionada con las especialidades de hostelería y restauración, en las que se forma a la tropa y marinería. Además esta especialidad es una de las más demandadas por la posibilidad que ofrece de obtener una salida laboral y los conocimientos teóricos y prácticos que se obtienen en la misma.

---

(7) *Revista Española de Defensa*, octubre, 2002.

Por otra parte, y desde un análisis coste-beneficio, tenemos que en los presupuestos de Defensa para el año 2003:

«El gasto en alimentación aumenta el 6,1% por el mayor acopio de raciones de campaña y por la externalización de comedores y cocinas, ya que resulta más costoso contratar servicios de restauración en los cuarteles» (8).

De donde se desprende que con la externalización de los servicios de comedores y cocinas ha habido un mayor gasto en racionamiento lo que no parece racional económicamente.

Un campo en el que cabría obtener mayores economías de escala es el del aprovisionamiento, ya sea en los servicios de repuestos y pertrechos como en el de víveres, vestuario y municionamiento.

En los servicios de repuestos y pertrechos se hace imprescindible cuando menos un estudio conjunto del *pool* de repuestos de los tres Ejércitos para estudiar una posible reasignación de *stocks* en función de las disponibilidades y necesidades. El siguiente paso sería una determinación, obtención y distribución de necesidades entre los tres Ejércitos para evitar duplicidades en los *stocks* y obtener economías de escala en la obtención de dichos materiales (9).

Respecto a los víveres, sería conveniente un estudio sobre la posibilidad de externalizar este servicio con las consiguientes ventajas en el ahorro que se pueden obtener por la adquisición conjunta de víveres para los tres Ejércitos, ya que se trata de necesidades bastante homogéneas lo que permitiría obtener importantes ahorros por unidad.

En cuanto a vestuario y municionamiento, la potenciación de la adquisición centralizada de los mismos parece que es una buena forma de ahorrar recursos y evitar los costes añadidos de la adquisición a través de canales distintos.

Otra actividad en la que sería conveniente un estudio sobre el ahorro que se podría obtener con la externalización son las tareas de «mantenimiento». El mantenimiento de las bases e instalaciones es una de las grandes actividades que aún queda por subcontratar en nuestras Fuerzas Armadas, mientras en otros países como Alemania la externalización del mantenimiento se ha realizado con muy buenos resultados (10).

Respecto al mantenimiento, también sería interesante plantear un mantenimiento por sistemas de armas en vez del actual mantenimiento por Ejércitos.

---

(8) *Revista Española de Defensa*, octubre, 2002.

(9) Este esfuerzo se convierte en un requisito necesario para adaptarse a los esfuerzos que se están realizando a nivel de la OTAN, con la implantación de un Sistema de Arquitectura Logístico, con la adopción del Sistema CALS (*Computer Aided Logistic Sistem*) en el que las tres fases del proceso logístico (prevención, obtención y distribución) se realizarían a través de un sistema *on line*.

(10) El contralmirante (ingeniero) don Manuel J. Díaz Mateos, en su artículo «Un programa europeo de once fragatas» (*Revista General de Marina*, diciembre 2002) afirma que: «Las tres Marinas (Alemania, Holanda y España) llevan varios años analizando el procedimiento más eficaz para el desarrollo del ciclo de vida. Alemania parece la más audaz en el proceso de externalización de tareas de mantenimiento.»

## Conclusiones

No es aventurado afirmar que España se encuentra en un momento crítico en el ámbito de las relaciones internacionales y estratégicas.

En el ámbito de las relaciones internacionales, España acaba de finalizar su turno de Presidencia de la Unión Europea, y recientemente ha pasado a formar parte como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. Esta creciente presencia en los foros políticos internacionales hace inexcusable un esfuerzo por consolidar esta imagen con una capacidad de defensa a la altura de su peso político.

En el ámbito estratégico, nos encontramos inmersos en un contexto en el que Estados Unidos exige a los países aliados que hagan un esfuerzo por incrementar sus presupuestos y capacidades militares para alcanzar cuando menos una interoperabilidad que haga de la OTAN una estructura de defensa a la altura de las nuevas amenazas y riesgos (11).

Por otra parte y como hemos visto recientemente en el contencioso del islote de Perejil, España ha de contar con una capacidad de defensa autónoma para aquellos riesgos en los que no se active la defensa colectiva (12).

Sin embargo, y a pesar del evidente incremento que habría de producirse en los presupuestos de Defensa ante nuestras crecientes responsabilidades en el ámbito de la defensa, nos encontramos con que el presupuesto de Defensa para el año 2003 supone el menor incremento en los presupuestos de Defensa de los últimos seis años (2,48%) y su cuantía respecto al Producto Interior Bruto (PIB) representa el menor porcentaje en estos últimos 10 años (0,89%) (13).

Se hace por tanto necesario hacer un esfuerzo por aumentar los recursos destinados a la defensa, especialmente en lo que se refiere al presupuesto de Defensa, hasta un nivel acorde con las exigencias de nuestro país en el panorama internacional, hasta llegar a un nivel de al menos el 1,5% PIB —la media europea está en torno al 2,5% PIB— (14).

---

(11) El responsable de la política exterior y de defensa de la Unión Europea, Javier Solana instó a los ministros de Defensa de los Quince con motivo de la Cumbre de Praga a: «Incrementar sus presupuestos y sus capacidades militares. Esta cuestión es esencial para que la Unión Europea pueda asegurar la estabilidad más allá de sus fronteras. No se ha hecho bastante. Salvo pocas excepciones, no hay aumento en los presupuestos de Defensa. Esto crea un grave problema de credibilidad sobre la capacidad de la fuerza europea de intervención de afrontar crisis internacionales.»

(12) En una conferencia pronunciada por el JEMAD en el Club Siglo XXI (24 de octubre de 2002), Antonio Moreno Barberá afirmaba que: «El futuro no sólo traerá misiones de paz, habrá ocasiones en las que el Ejército español deberá proceder a una intervención militar sin apoyo de ningún país aliado, por lo que debe haber más medios» (*El Mundo*, 25 de octubre de 2002).

(13) *Revista Española de Defensa*, octubre 2002.

(14) En un reciente informe elaborado por el Grupo VIII «Defensa» de la Convención Europea, una de las principales conclusiones era que: «El Grupo es unánime al reconocer la necesidad de incrementar los presupuestos de Defensa y la eficacia del gasto en defensa. La necesidad de nuevos esfuerzos en materia de capacidades se enfrenta, en particular, a los límites presupuestarios de los Estados miembros», «es esencial reforzar la inversión en materia de investigación militar, baste citar por ejemplo las diferencias sustanciales que existen entre el nivel de inversión en Europa y en Estados Unidos, unos 10.000 millones de euros para la Unión Europea contra 53.000 millones para Estados Unidos.»

Frente a la posibilidad de un aumento en los presupuestos de Defensa, se suele argumentar la actual política de «déficit cero» del Gobierno, sin embargo nos encontramos con varios países europeos (Francia y Alemania) que han cuestionado dicha política cuando las circunstancias del país hagan necesario un aumento del gasto público con carácter excepcional y mas en un contexto de estancamiento de la actividad económica.

El ejemplo de Francia en este sentido es paradigmático, ya que en un contexto de crecimiento menor de lo esperado y de un déficit superior al previsto, el nuevo gobierno del primer ministro Jean Pierre Raffarin ha desvelado recientemente su proyecto de ley de programación militar para el periodo 2003-2008, que prevé un incremento del gasto militar del 2%, lo que pone de manifiesto el interés de Francia por conservar un papel predominante en la defensa europea (15).

Respecto a la asignación eficiente de los recursos, es necesario realizar un estudio de las principales partidas, tanto de ingresos como de gastos en defensa, para buscar una eficiencia económica y un máximo rendimiento de los recursos destinados a defensa, aunque teniendo en cuenta los factores estratégicos limitativos a la hora de buscar la racionalidad económica en el empleo de estos recursos.

Por último y para concluir, en cualquier reforma institucional que se quiera emprender con garantías de éxito es necesario evaluar su eficiencia en el cumplimiento de sus cometidos, y proveerse de los recursos apropiados para emprender las reformas necesarias para el futuro buen funcionamiento de la misma.

España está en un proceso de Revisión Estratégica de la Defensa, de la cual resultara el modelo de Fuerzas Armadas de los próximos 20 años. El contexto estratégico e internacional de España, obligan a que no escatimemos recursos para emprender semejante reforma si queremos subsanar las ineficiencias y carencias de nuestras Fuerzas Armadas, y nivelar ese desequilibrio de capacidades tanto respecto a la OTAN como a Estados Unidos (16).

---

(15) El nuevo gobierno del primer ministro Raffarin eligió la simbólica fecha del 11 de septiembre para desvelar su proyecto de ley de programación militar para el periodo 2003-2008, que prevé un importante aumento de los recursos destinados a los equipamientos de los tres Ejércitos para recuperar el retraso de los últimos años, (en este periodo se han programado las siguientes inversiones: nuevo submarino balístico nuclear; un satélite *Helios 2*; 34 helicópteros *NH-90*; 76 nuevos aviones *Rafale*; 37 helicópteros *Tigre*; 117 carros de combate *Leclerc*; tres fragatas *Horizon*). «En el año 2008, el gasto militar se habrá incrementado al 2%, a pesar de que el gobierno de Chirac se ve obligado a hacer malabarismos para cumplir con sus primeros presupuestos, con un crecimiento económico menor de lo esperado y un déficit público superior al fijado en el pacto de estabilidad europea» (*Revista General de Marina*, diciembre de 2002).

(16) En un informe del Comité de Defensa de los Comunes del Parlamento británico (agosto de 2002), previo a la Cumbre de Praga, se concluye que: «Si la OTAN se va a mantener como una organización militar creíble, entonces consideramos que todos sus miembros tienen que cumplir sus compromisos de mejorar la capacidad. Esto significa tener presupuestos de Defensa. El aumento masivo del presupuesto de Defensa de Estados Unidos, sus inversiones en las nuevas tecnologías, nos hacen cada vez más difícil preservar nuestra capacidad de operar junto con Estados Unidos.»