Bases para un consenso en política de defensa en España. El nivel de gasto.

DIRECTOR Y AUTOR PRINCIPAL: Constantino Méndez Martínez
AYUDANTE COLABORADOR: Juan Antonio Pavón Losada
COLABORADOR: Germán Martín Casares

Documento de Trabajo Opex Nº 88/2017

Constantino Méndez Martínez
Abogado y Consultor. Patrono de la Fundación Alternativas en la que preside el Comité de Política de Seguridad y Defensa. Ha sido Secretario de Estado de Defensa, Delegado del Gobierno en la CA de Madrid, Secretario de Estado para las Administraciones Públicas, Diputado en Cortes, Director General del Instituto Nacional de la Seguridad Social y del Instituto Social de la Marina.

Juan Antonio Pavón Losada
Consultor en comunicación y análisis político. Máster en comunicación política e institucional por la Universidad Pompeu Fabra y en asuntos públicos europeos por la Universidad de Maastricht. Director de la plataforma sobre comunicación y políticas públicas europeas www.euronautas.com. Anteriormente asistente de política internacional de la Comisión Europea, actualmente miembro colaborador de OPEX, Fundación Alternativas.

Germán Martín Casares
Teniente Coronel de Intendencia del Ejército de Tierra, es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente es analista de la División de Planes del Estado Mayor del Ejército.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas y Ministerio de Defensa
© Constantino Méndez Martínez

Impreso en papel ecológico

Maquetación: Vera López López
ISBN: 978-84-15860-78-5
Depósito Legal: M-33169-2017

Índice

CAPÍTULO 1: ALCANCE Y OBJETIVOS DEL INFORME 5

CAPÍTULO 2: EL ESFUERZO DE GASTO EN DEFENSA 9

2.1. Consideraciones previas 9

2.2.- Dificultades metodológicas para la determinación de un patrón de contribución 10

CAPÍTULO 3: LA EVOLUCION DEL GASTO EN DEFENSA EN ESPAÑA 17

3.1. Una provisión insuficiente a lo largo del tiempo 17

3.2. Consideraciones específicas sobre la evolución del gasto en defensa desde el año 2000 21

3.3. Breve referencia al presupuesto del año 2017 26

CAPÍTULO 4: ANALISIS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS EN EL MODELO ACTUAL DE FINANCIACIÓN 28

4.1. El impacto de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el gasto en defensa en España 28

4.2. El impacto de los Programas Especiales de Armamento en el gasto en defensa en España 30

4.3. La necesidad de revisar el actual modelo de planeamiento 31

4.4. Consideraciones para un nuevo modelo de financiación. ¿Ley de Dotaciones, Ley Programa, Ley de Financiación de la Defensa? 34

CAPÍTULO 5: COMPARATIVA DE GASTO ENTRE ESPAÑA Y OTROS SOCIOS SEGÚN DATOS OTAN 36

CAPÍTULO 6: LA TASA DE GASTO DEL 2% DEL PIB PREVISTA POR LA OTAN. ¿ES UN OBJETIVO COHERENTE? ¿HAY ALTERNATIVAS BASADAS EN LA AUTONOMIA? Y, EN TODO CASO, ¿ES VIABLE? 44

6.1. Consideraciones previas 44

6.2. ¿Sobre qué fundamentos se apoya ese mayor esfuerzo de gasto? 46

6.3. ¿Para qué serviría? 48

6.4. ¿Es la autonomía estratégica una opción viable? 50

6.5. La necesidad de los consensos políticos y sociales para incrementar el nivel de esfuerzo 53

6.6. ¿Cabe encontrar una senda de esfuerzo que armonice los intereses nacionales y las restricciones existentes con la posición de nuestros socios y aliados en la OTAN? 54

CAPÍTULO 7: LA OPINION PÚBLICA EN EL CAMPO DE LA DEFENSA 59

7.1. Opinión pública y política de seguridad y defensa 59

7.2. Opinión pública en España sobre defensa 62

CAPÍTULO 8: EL GASTO EN DEFENSA DESDE LA PERSPECTIVA POLITICA 66

8.1. La agenda de Defensa en el Congreso 66

8.2. Perspectivas políticas de los principales partidos en Política de Defensa 67

8.3. Posiciones expresadas en respuesta al Formulario remitido 70

8.4. Análisis de los posibles consensos 72

CONCLUSIONES 75

ANEXOS 85

Capítulo 1: Alcance y objetivos del informe

1.- La agenda española de la Política de Defensa está fuertemente condicionada desde hace años por el impacto de las restricciones que afectan a sus presupuestos. Esa dinámica, con ser explicable y coherente con el contexto general de la gestión de la crisis económica, es evidente que está produciendo efectos muy negativos en el proceso de transformación que las FAS deberían de estar acometiendo para avanzar en su imprescindible necesidad de adaptación a los nuevos escenarios estratégicos. Es innegable que esas restricciones merman la capacidad operativa de los ejércitos, hacen poco creíble el papel que España pretende cumplir en el marco de la nueva Política Común de Seguridad y Defensa que las instituciones europeas parecen querer impulsar, deterioran nuestra posición y confiabilidad ante nuestros socios, nos dejan al margen de los procesos de obtención de las nuevas capacidades y debilitan la base industrial y tecnológica asociada a la defensa.

2.- En la cumbre de la OTAN celebrada en Gales en 2014 todos los países miembros se comprometieron a cumplir con el objetivo de situar su gasto en Defensa en el porcentaje del 2% de su PIB. Aquellos países que no cumplieran en ese momento con ese nivel de esfuerzo dispondrían de 10 años para ir acercándose al objetivo y converger en 2024 con los restantes miembros. Dada la disparidad de las contribuciones que cada país asigna al esfuerzo de gasto en defensa, y con el objeto de que dicha convergencia sea homogénea, se estableció también que el 20% del gasto a esa fecha habría de estar dirigido a la inversión, entendida de forma amplia. Finalmente también se acordó que cada país podría determinar su propia estrategia de acercamiento al objetivo.

No es ésta la primera vez que la OTAN fija para sus miembros ese nivel de gasto. Sí que es nueva la contundencia con la que el objetivo ha sido exigido, no solo desde la perspectiva de acabar con los comportamientos que la doctrina denomina "free riders" y en virtud de los cuales se supone que algunos países realizan aportaciones insuficientes respecto del esfuerzo común, aprovechándose de las contribuciones que los grandes realizan, sino también con el objeto de vincular ese mayor esfuerzo a las necesidades que el nuevo marco geopolítico requiere y al nuevo ciclo de capacidades que es necesario abordar.

3.- En las últimas dos décadas el gasto en Defensa en España ha estado por debajo del 1,3% del PIB. En la actualidad se encuentra por debajo del 1%, sea cual sea el método de evaluación que se adopte para medirlo. Por consiguiente, el esfuerzo fiscal que habría que realizar para alcanzar una tasa de gasto del 2% del PIB es de

tal magnitud que parece de imposible cumplimiento, máxime en contextos en los que el gasto público seguirá siendo insuficiente para cubrir otros compromisos relacionados también con otras políticas esenciales. Dado que resulta previsible que ese esfuerzo, si se aborda en tales términos, tendrá un coste moral y de oportunidad en el orden de las preferencias frente a otros consumos de bienes públicos, es necesario entrar a considerar no solo viabilidad de ese incremento de gasto sino también los problemas de opinión pública y de respaldo social que plantea.

Pero, al tiempo, también es necesario evaluar la viabilidad de ese objetivo desde otras perspectivas y subordinarlo a los intereses estratégicos y a las prioridades de nuestra propia política de defensa. Esto es, si las actuales restricciones han dificultado la transformación de nuestras FAS y su reorientación estratégica a la luz de los nuevos escenarios y retos, un cambio en la tendencia del gasto, por mínimo que fuera, debería de aprovecharse para revisar el modelo de fuerza y determinar las capacidades de que debe de estar dotado. En suma, se trataría así de evitar seguir, como en el pasado, una senda rutinaria y meramente incrementalista que llevaría al absurdo de multiplicar por el porcentaje del crecimiento esperado todos y cada uno de los actuales componentes del gasto dando lugar a graves distorsiones. En su lugar parece más adecuado adoptar previamente una visión transformadora del propio modelo de fuerza y preocuparse no solo por el cuánto sino especialmente por el cómo y por el para qué. Un cambio de tendencia que permita la expansión del gasto en defensa ha de basarse en el planeamiento y ha de tener como horizonte prioritario la convergencia de los objetivos estratégicos nacionales con los de nuestros socios en la UE, ese proceso de convergencia en la Europa de la Defensa ha de ser entendido como una contribución a la defensa compartida con los miembros de las OTAN.

4.- Ahora bien, la definición de un escenario de gasto ajustado a las misiones que las FAS tienen encomendadas y a la capacidad de la sociedad para financiarlo, pasa previamente por la determinación acerca de cuál ha de ser el nivel de esfuerzo más adecuado al nivel de ambición que la sociedad establezca para esta política, así como por la sostenibilidad del mismo a lo largo del tiempo para que ese esfuerzo sea eficiente. En suma, la determinación de las misiones y los objetivos que ha de cumplir la Defensa implica la asignación de las capacidades y medios necesarios para poder alcanzarlos, lo cual exige el establecimiento de una senda de gasto cuya intensidad y permanencia en el tiempo sea coherente con el esfuerzo que la sociedad pueda realizar en apoyo de tales objetivos.

A diferencia de otros servicios del Estado, es preciso tener en cuenta que la función Defensa tiene requerimientos específicos que hacen imprescindible la planificación a largo plazo y la toma en consideración de los ciclos necesarios para la programación y ejecución de buena parte de sus programas dirigidos a la obtención de las capacidades. La indefinición acerca del escenario temporal y del esfuerzo de gasto afecta, de ese modo, tanto a la política de reclutamiento y formación, como al objetivo de capacidades o al ciclo de vida de las mismas, por citar tan solo algunos ejemplos. Inevitablemente también inciden en el sostenimiento de la Base Tecnológica e Industrial asociada a la Defensa poniendo en riesgo su curva de aprendizaje, su competitividad y propia supervivencia.

5.- Finalmente, cabe considerar que no será posible implementar ese esfuerzo sin que la sociedad y sus representantes en el Parlamento se incorporen a una cultura estratégica que asuma el porqué de ese esfuerzo e interiorice la importancia de esa política para nuestra propia seguridad y para el papel que España debe cumplir en la esfera internacional.

La asignación de los recursos a cualquier política pasa por la consecución del mayor grado posible de consenso en la sociedad sobre la misma y, muy especialmente, en períodos en los que otras muchas políticas de carácter esencial han estado siendo infradotadas. La sociedad española valora muy positivamente el papel que cumplen sus FAS y muy especialmente su participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPs) pero carece de una cultura estratégica que vincule ese esfuerzo con los riesgos y amenazas a los que estamos expuestos y le lleve a considerar la importancia de dotarla del respaldo presupuestario necesario para cumplir eficazmente sus misiones. Esa cultura estratégica también permitirá entender que la política de defensa impacta positivamente en el desarrollo de los sectores tecnológicos e industriales relacionados con la misma, el empleo, la innovación, etc. No obstante, tanto en el seno de la sociedad española como en el de buena parte de nuestros aliados y socios, se detecta en estos momentos una mayor sensibilidad sobre las cuestiones que afectan a la seguridad y la defensa y sobre la necesidad de hacer un mayor esfuerzo de gasto para poder disponer de las capacidades necesarias.

En este sentido conviene señalar que el objetivo de situar el gasto de Defensa en España en tasas superiores a las actuales no será asumido mecánicamente por la sociedad si a su vez no es la consecuencia de un consenso de suficiente entidad entre los Grupos Parlamentarios en tanto que representantes de los ciudadanos. Dicho en otros términos, la decisión de elevar el gasto en Defensa ha de basarse en el consenso político y en una opinión pública favorable. De ahí que sea relevante analizar la posición que los grupos parlamentarios tienen a este respecto, buscando encontrar los denominadores comunes que sobre esta política existan entre ellos.

6.- Este Informe trata de aproximarse al debate sobre el esfuerzo de gasto que España debe realizar en la Política de Defensa y ayudar a formar opinión pública con el objetivo de ir estableciendo consensos políticos y sociales que refuercen su carácter de Política de Estado y ayuden a superar la situación actual.

Desde esa perspectiva abordamos en primer lugar la consideración de la propia naturaleza de la Defensa entendida como un bien público esencial, pero también como un servicio público cuya provisión ha de ser coherente con nuestra visión estratégica y con los objetivos asignados a la misma pero que también ha de regirse por reglas de eficacia y eficiencia que permitan vincular el nivel de esfuerzo en el gasto con los retornos esperados en la mejora de nuestra propia seguridad, la de nuestros socios, la de nuestro entorno, así como en materia de capacidad militar e industrial. La política de defensa ha de servir a todos esos fines pero también al desarrollo social y económico de la sociedad.

Para ello se analiza el método de determinación del esfuerzo de gasto seguido en la actualidad y sus incongruencias respecto de nuestro gasto actual. A tal fin se recogen los datos básicos relativos a la evolución de nuestro esfuerzo real en las últimas décadas y se ponderan las comparaciones básicas del esfuerzo de gasto con

algunos miembros de la OTAN y con nuestros socios más relevantes de la UE. El análisis de los datos se focaliza sobre la serie de gasto desde el año 2000 de modo que se deduzca con claridad tanto el impacto que las restricciones han producido sobre las grandes partidas de gasto, como las dificultades reales para llegar a cumplir el objetivo de gasto del 2% del PIB.

Dado que algunos de los componentes del gasto en defensa tienen un gran peso en el total del gasto, se hacen referencias extensas sobre dos de ellos, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPs) y los Programas Especiales de Armamento (PEAs), no solo por su importancia cuantitativa sino también en tanto que aportaciones decisivas que España realiza a favor de la comunidad internacional y en tanto que reflejo de las capacidades que puede poner a disposición de sus socios en caso de necesidad. El conjunto de todos esos datos y análisis explorados en este bloque del informe debe de permitir contestar a las preguntas relativas a si España puede cumplir, y en qué términos, con el objetivo marcado por la OTAN, y si ese esfuerzo guarda relación con nuestras propias dinámicas y necesidades. Al hilo de esas reflexiones ponderamos las diversas alternativas tanto en el campo de la autonomía estratégica como en el de la mejora de la planificación y la gestión.

En otro bloque se presentan y analizan los indicadores disponibles sobre la opinión de los ciudadanos en relación con la Política de Defensa y las FAS, así como sobre el nivel de gasto y el reconocimiento de la función defensa como base de nuestra seguridad nacional. También se analizan los programas de las formaciones políticas más relevantes y, específicamente, su posicionamiento sobre el incremento del gasto y la financiación extraordinaria de los programas de obtención de las nuevas capacidades. En este ámbito, el informe trata de deducir los elementos homogéneos del discurso político de los diferentes Grupos, los posibles consensos y, en su caso, las posibles líneas de convergencia que permitan establecer una Política de Estado.

Finalmente se evacúan una serie de conclusiones y recomendaciones consistentes con el cuerpo del informe.

En todo caso, cabe señalar que el objetivo final que guía este Informe de la Fundación Alternativas es el de ayudar a conformar la opinión de las personas interesadas en nuestra política de seguridad y defensa, proporcionándoles, desde nuestra perspectiva, los datos básicos y los elementos de reflexión más relevantes. También pretendemos contribuir a la formación de consensos en la Política de Defensa sobre la base de identificar los problemas que enfrentamos como sociedad, exponer las alternativas así como los diferentes enfoques, y buscar las líneas de convergencia.

Capítulo 2: El esfuerzo de gasto en defensa ¿Existe un patrón de gasto?

2.1. Conclusiones previas

En las últimas décadas hemos asistido a una profunda transformación de la gestión de los asuntos relacionados con la Seguridad y la Defensa y a la formulación de doctrinas militares que, bajo muy diversos nombres, han tratado de buscar nuevos paradigmas para hacer más eficiente el gasto manteniendo las ventajas estratégicas, operativas, tecnológicas e industriales alcanzadas hasta el presente.

Esa dinámica de revisión y reformulación de los modelos que venían siendo utilizados hasta el final de la Guerra Fría se explica básicamente por la presencia de tres factores que vinieron a alterar el modelo rutinario e incrementalista mantenido hasta ese momento: 1) la modificación de los contextos geoestratégicos (globalización, interdependencia, reposicionamiento de los grandes actores en el campo de la seguridad, impacto de las nuevas tecnologías); 2) la modificación de la naturaleza de los nuevos conflictos (nuevos riesgos, guerras híbridas y asimétricas, terrorismo, estados fallidos); y 3) la reducción del esfuerzo de gasto que hasta entonces venían realizando los países más industrializados (dividendos de la paz, restricciones derivadas de la crisis económica, introducción de los modelos de gobernanza y de las estrategias de eficiencia).

Ese proceso de reacomodo del gasto a esta nueva situación no ha sido homogéneo ni continuo. Si tomamos en consideración el gasto global en defensa a lo largo de ese período constataremos que hasta 1998 descendió en casi todas las regiones del mundo en un porcentaje que se ha estimado cercano al 40%. A partir de ese fecha cambió la tendencia de modo que el gasto global se estima que ha aumentado aproximadamente en un 45%, si bien los comportamientos por áreas regionales presentan grandes diferencias tanto como consecuencia del reposicionamiento estratégico, como por la persistencia de los conflictos en determinadas zonas y el inicio de un nuevo ciclo de capacidades tecnológicas y sistemas militares impulsado por los grandes actores regionales que apuntan a una nueva carrera armamentística tanto en lo convencional como en lo disruptivo y en lo cibernético. Así, en Europa Oriental y Rusia se estima que el gasto ha crecido un 160%; en EEUU lo habría hecho en un porcentaje del 65%; y en Oriente Medio en un 62%. Mientras tanto, en Europa Occidental, el gasto apenas habría crecido un 6% (nominal) sin que las posiciones relativas de los diferentes países se hayan modificado sustancialmente, siendo el Reino Unido el primer consumidor de defensa tanto por sus cifras absolutas como por su tasa en relación con el PIB.

En ese contexto de intensos cambios geopolíticos y tecnológicos, España, tal y como veremos en detalle más adelante, paradójicamente trató de hacer compatible

la reducción de su gasto en defensa (inducida tanto por los dividendos de paz que sus socios obtenían, como por el impacto de sus propias crisis fiscales y, específicamente, por el proceso de cumplimiento de los requisitos de Maastricht en materia de déficit y deuda pública) con los esfuerzos de transformación de las FAS que inexorablemente debía de llevar a cabo para adaptarse a sus nuevos contextos y a los de sus socios. En suma, abordó intensos procesos de cambio que suponían incrementos notables de sus costes presentes y futuros en la provisión de la defensa sin contar con los recursos presupuestarios necesarios y sin tener tampoco la garantía de poder sostener ese esfuerzo en el tiempo.

Desde la perspectiva actual es fácil deducir la imposibilidad de hacer compatibles dos dinámicas tan contradictorias. Los primeros informes que abordan el problema desde una perspectiva estructural y no coyuntural se elaboran en el año 2009 y las primeras propuestas de corrección del modelo (conjunto de recomendaciones derivadas del "Informe sobre las Características básicas del gasto en Defensa en España") fueron evacuados en el año 2010 y sirvieron de base para la estimación de los futuros escenarios de gasto de los Programas Especiales de Armamento (PEAs) y las posibles estrategias de intervención que se presentaron al Congreso de los Diputados en 2011. En todo caso esa dinámica de gasto sin los recursos adecuados y en el contexto de nuestra propia crisis económica, sumada a la endémica infradotación de la política de defensa, no solo dio lugar a un grave endeudamiento que se prolonga a la fecha y que previsiblemente se mantendrá durante los próximos años, sino que también produjo efectos indeseados en el sistema de planeamiento presupuestario y de las capacidades militares dando lugar a graves ineficiencias y a una ingeniería financiera que propende a la opacidad así como al uso de fórmulas extravagantes que si bien resuelven los problemas puntuales, terminan por debilitar las rigurosas bases sobre las que se debe de sustentar esta política.

En este capítulo se pretende abordar la dificultad de establecer el nivel de esfuerzo de gasto en defensa de forma objetiva y coherente (fundada en criterios objetivables) en cualquier sociedad. Es conocido que la doctrina económica advierte que es tarea de gran complejidad fijar estándares y óptimos para la determinación del esfuerzo de gasto en esta política dada la cantidad de factores que es necesario ponderar. Pero, además, si la dificultad de fijar el nivel de esfuerzo a escala nacional es grande, lo es mucho más cuando se trata de establecer la contribución de los Estados a los sistemas de seguridad compartida, cuestión en la que también entraremos.

2.2. Dificultades metodológicas para establecer un patrón de contribución

Las notables diferencias existentes entre países en materia de gasto en defensa tienden a explicarse por la presencia de distintos factores (políticos, económicos y geoestratégicos) que están íntimamente ligados a su concepción de la seguridad nacional, su percepción acerca del riesgo que realmente enfrentan, los conflictos de los que son parte, así como el papel que aspiran a cumplir en la comunidad internacional y en la defensa de sus intereses.

En todo caso y más allá de esas diferencias, el binomio seguridad/defensa se configura como un servicio primario de todos los Estados siendo numerosos los autores que incluso consideran que la seguridad/defensa es una precondición para el buen desarrollo de una sociedad, un servicio esencial que, junto con otros como la educación, la sanidad o las prestaciones sociales, contribuye al desarrollo social y económico garantizando, en su caso, bienes intangibles como la libertad, la paz y la convivencia tanto dentro como fuera de nuestras fronteras. En este sentido, parece conveniente recordar que hoy la frontera entre los conceptos de seguridad y defensa se ha hecho difusa y que habitualmente se tiende a subsumir la defensa en el ámbito global de la seguridad como parte de un enfoque estratégico. Nuestras referencias a la defensa en este informe deben de entenderse hechas, en muchas ocasiones, a su dimensión como parte de la seguridad.

En todo caso, el papel que la defensa debe cumplir de acuerdo con nuestro ordenamiento, queda bien reflejado en lo que al respecto dispone la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (LODN), cuando en su artículo 2 señala: "*La política de defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España*".

El elenco de fines que la defensa cumple da lugar a un inventario de misiones y objetivos que viene a ser similar al que otras sociedades de nuestro entorno tienen establecido, con independencia de que tales enunciados hayan estado experimentando intensos cambios a lo largo de los últimos años para adaptarse a la nueva naturaleza de los conflictos y de las amenazas, así como para acomodarse mejor, como no podría ser de otro modo, a la cultura estratégica dominante en cada momento en nuestras sociedades. En todo caso, el binomio seguridad/defensa se configura como un servicio primario en todos los Estados, siendo numerosos los autores que incluso consideran que la seguridad/defensa es una precondición para el buen desarrollo de una sociedad, un servicio esencial que, junto con otros como la educación, la sanidad o las prestaciones sociales, contribuye al desarrollo social y económico garantizando, en su caso, bienes intangibles como la libertad, la paz y la convivencia tanto dentro como fuera de nuestras fronteras, pero también utilidades concretas en el campo de las tecnologías o la industria, por citar algunos ejemplos.

Ese proceso previsible de "alargamiento" de la función seguridad/defensa por adaptación a nuevos contextos se deducía ya fácilmente de la Exposición de Motivos de la LODN cuando señalaba que "*España debe acomodarse a esas transformaciones, para asegurar su propia seguridad y defensa y para contribuir a la paz y a mejorar el orden internacional*", añadiendo poco después que, "*Hoy, además de un derecho básico y una necesidad de las personas y las sociedades, la seguridad es un reto, y lograr que sea efectiva requiere la concurrencia de la Defensa como uno de los medios necesarios para alcanzarla, junto a la defensa de los derechos humanos, la lucha por la erradicación de la pobreza y la cooperación al desarrollo, que también contribuyen a este fin*". A mayor abundamiento de esta idea también señalaba la LODN que "*El concepto de seguridad en el siglo XXI debe ser amplio y dinámico, para cubrir todos los ámbitos concernientes a la seguridad*

del Estado y de sus ciudadanos, que son variables según las rápidas evoluciones del entorno estratégico y abarcan desde la defensa del territorio a la estabilidad económica y financiera o la protección de las infraestructuras críticas".

Pero no se entendería el sentido que esta política tiene hoy si no se insertara en el contexto de la búsqueda de la preservación de la paz como una responsabilidad de todo miembro de la comunidad internacional. De modo que es de todo punto coherente que en el artículo 15 de la LODN se establezca el papel que España debe de cumplir en relación con la seguridad compartida con sus socios y aliados en el marco de las organizaciones de las que forma parte, así como su obligación de contribuir al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria. En suma, tal y como establece la citada ley, la defensa hoy se construye en el espacio común de la seguridad, como concepto estratégico, y en varios niveles de actuación, a escala nacional, colectiva y global. Por consiguiente, la provisión de los recursos a la defensa ha de tener como finalidad dar cumplimiento a las previsiones de nuestro propio mandato legal, desarrollado sistemáticamente en nuestras directivas y documentos estratégicos, de modo tal que permita una atención suficiente tanto por lo que se refiere al nivel de la seguridad nacional, como al de nuestra seguridad compartida y a aquel que la comunidad internacional promueva en cada momento a escala global.

Ahora bien, la determinación del nivel de gasto adecuado para desarrollar eficazmente una política de seguridad y defensa no es tarea simple y viene siendo objeto de intenso debate entre los expertos sin que pueda afirmarse la existencia de un criterio homogéneo entre los mismos a la hora de establecer sus fundamentos. Tal y como afirma Jesús Ruiz Huerta en el informe "Características del Gasto de Defensa en España" (2010), "*En los países organizados por reglas del juego constitucionales, nadie discute la necesidad de financiar instrumentos que sean capaces de alcanzar el óptimo esperado en materia de seguridad y defensa. Sin embargo, sí que es objeto de discusión la determinación del nivel de recursos destinados a estos fines. Se trata de determinar hasta qué punto se debe de financiar una estructura que sea garante de unos principios básicos en torno a la seguridad en su sentido más amplio o dedicar recursos a otros gastos públicos que se consideran pilares fundamentales del Estado de Bienestar*".

Esa dificultad a la hora de fijar la intensidad del esfuerzo que debe de realizarse en la provisión de la defensa no solo es un problema de elección frente a otros gastos en el contexto del gasto público, sino que está condicionada por su propia naturaleza y por la dificultad de someterla a reglas de oferta y demanda. La Defensa, en tanto que servicio público esencial y primario del estado es considerado por la doctrina como un bien público puro, según la terminología usada por Richard Musgrave, esto es, un bien indivisible, no rival y no excluyente, que se consume de forma global por todos los ciudadanos, no sometido a la disciplina de mercado y que, además, presenta rasgos específicos que hacen compleja su provisión. Por citar algunos de los más significativos debemos señalar que está orientada a obtener la superioridad tecnológica frente a rivales, implica el desarrollo de sistemas e infraestructuras intensivas en capital, sigue procesos complejos en la producción de sus capacidades, es difícilmente evaluable con arreglo a patrones usuales, produce asimetrías en su mercado, y está estrechamente relacionada con decisiones de naturaleza política y estratégica basadas muchas veces en la discrecionalidad y un bajo nivel de control. Además, sus resultados en términos

económicos son difíciles de evaluar bajo los estándares al uso y, en todo caso, esa evaluación requiere una larga perspectiva temporal.

Tal y como afirma Jesús Ruiz Huerta en el informe antes citado, "*La asignación eficiente de recursos a la defensa viene dada por la interacción de la oferta y la demanda de este bien. La primera está determinada por los recursos humanos y por los sistemas de armas y otros activos que definen la capacidad operativa de las fuerzas armadas. Determinar la demanda es una tarea mucho más compleja, ya que en la configuración del gasto intervienen simultáneamente factores económicos, político-burocráticos y estratégicos. El PIB es un determinante crucial del nivel de gasto, pero la función de demanda está compuesta por otras variables que interactúan entre sí. De ahí que la provisión de la defensa tenga que sustentarse idealmente en un triple equilibrio: habrá de ser políticamente viable, económicamente eficiente y socialmente aceptable*." Volveremos más adelante sobre esta tríada.

En todo caso el principio básico de dicha provisión no puede ser otro que el de "suficiencia", esto es, la adecuación del gasto a las misiones y objetivos asignados a la función seguridad y defensa en cada momento. Este nivel de suficiencia implicaría la capacidad real de operar los escenarios previstos en las correspondientes directivas y la capacidad de mantener la superioridad frente a las amenazas y a los rivales identificados como tales en la lógica de los riesgos creíbles. Dicho en otros términos, sea cual sea la intensidad de ese esfuerzo de gasto, la demanda de ese bien público que es la defensa ha de estar guiada por el propósito de mantener la superioridad frente a la amenaza, evitar los riesgos o reducir su impacto. Desde esa perspectiva la provisión de defensa debe de ir dirigida a generar en primer lugar un resultado intangible, la disuasión, y, adicionalmente, un conjunto de beneficios directos en el sector tecnológico e industrial nacional, pero también indirectos para otras sociedades con las que se comparte colectivamente el sistema de seguridad así como para futuras generaciones.

Con respecto a la contribución concreta que la sociedad debe de realizar para desarrollar la política de defensa puede afirmarse que la LODN pasa de puntillas sobre el tema limitándose a señalar la competencia del Parlamento en materia de presupuestos y, como criterio que se repite a lo largo de la ley en relación con la provisión genérica de recursos, se limita a decir que la atribución de los mismos se apoyará "*en el principio de contribución gradual y proporcionada a la situación que sea preciso afrontar*".

Esa indeterminación nos lleva a buscar los posibles indicadores de la provisión del gasto en el campo de la doctrina relativa a la economía de la defensa. Son cita obligada Todd Sandler y Keith Hartley, quienes consideran que la demanda de la función Defensa en un país desarrollado viene determinada por varios factores: su nivel de renta, el gasto agregado que en esa misma función realizan sus socios, sus aliados o sus vecinos regionales, el gasto que realizan sus rivales y los precios relativos de la defensa respecto a otros bienes. No obstante, esa misma doctrina nos recuerda que la realidad pone de manifiesto que la tendencia del gasto en defensa, cuando no ha de ser establecida como consecuencia de un momento de crisis, mantiene importantes inercias y tiende a lo que Zimmerman denomina "la rutina incrementalista". Esto es, las variaciones del gasto entre períodos

consecutivos suelen ser mínimas pudiendo afirmarse que la demanda futura está determinada por el gasto presente, las variaciones de renta, el gasto de los países del entorno o los socios, así como su precio respecto a otros bienes. De este modo, recuerda Ruiz Huerta, el modelo termina por acomodarse a una doble lógica en la que los esfuerzos de la gestión económica se centran en las iniciativas de eficiencia con arreglo a un cuadro de doble entrada en el que: a) se minimizan los inputs (reducciones sin poner en riesgo el servicio); y b) se maximizan los outputs (mejora de los resultados a través de nuevos procesos de gestión).

En suma, la determinación final del nivel de esfuerzo del gasto en Defensa, en un momento dado, viene dada no solo por la capacidad económica de la que la sociedad dispone y el elenco de amenazas a las que se hace frente, sino también por otros muchos factores de entre los que destacan la percepción social, la política de alianzas, los compromisos internacionales, el ciclo de obtención de las capacidades o las estrategias dirigidas a sostener capacidades tecnológicas e industriales, por citar algunos ejemplos relevantes. Zimmerman agrupó estos factores en militares, económicos y políticos, sin menospreciar el peso de la propia inercia. Siendo coherente ese comportamiento económico con la dinámica política y social en cuyo contexto se produce la toma de decisiones sobre el gasto público, suele afirmarse que termina dando lugar a un modelo ineficiente ya que durante los períodos de infradotación se pondrá en riesgo la ventaja estratégica que se hubiera alcanzado en la fase álgida y se fragilizarán las bases tecnológicas e industriales obtenidas. Lo que nos lleva a afirmar que la adecuación permanente del esfuerzo a la amenaza ha de ser una constante económica para que dicho esfuerzo sea eficiente.

Ya hemos indicado que la provisión de la defensa, en el nivel nacional, sigue un patrón relacionado básicamente con el PIB de un país dado, si bien se altera en virtud de la presencia o ausencia de factores económicos y estratégicos que modifican el criterio de asignación de ese gasto en virtud de otras preferencias, de la existencia de restricciones al gasto o de la percepción social que los ciudadanos tengan de la existencia de una amenaza. Ese patrón básico de esfuerzo también se modifica sin embargo cuando se participa en sistemas colectivos de seguridad, ya que junto con los factores antes citados suelen ponderarse también la media de gasto de sus aliados o de sus rivales, dinámica que da lugar a numerosos desencuentros. Por todo ello, la participación en sistemas colectivos de seguridad hace necesario establecer "un patrón de contribución equitativo y eficiente".

Tal y como señala Paulina Correa Burrows en su Informe sobre "La Contribución de los Estados Miembros al Sostenimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa" (OPEX Fundación Alternativas), la determinación del patrón adecuado es siempre objeto de controversia entre los miembros de una organización colectiva de defensa. *"Por ejemplo, en el seno de la OTAN, el debate sobre la desigual contribución de los miembros al sostenimiento de la alianza ha sido intenso a lo largo de toda su historia, al margen de las circunstancias estratégicas dominantes. De hecho, los problemas de eficiencia asignativa que enfrentan tanto los Estados como los sistemas colectivos, están estrechamente relacionados con la propia naturaleza de la seguridad y la defensa. Dado que los beneficios asociados a estas funciones son, en general, indivisibles y no excluyentes, existen pocos incentivos para contribuir a su sostenimiento. En otras palabras, la percepción colectiva de las ganancias obtenidas hace muy compleja la tarea de articular un patrón*

contribuyente equitativo y eficiente." Todo ello ha dado lugar, en el caso de la OTAN, a un largo debate doctrinal, al que luego nos referiremos, ya que la provisión de defensa que efectúa la OTAN para sus asociados no puede dejar fuera a ninguno de sus miembros si fuera atacado aunque su contribución no fuera equivalente. Lo que lleva a plantear la necesidad de que los costes por unidad de defensa hayan de ser idénticos para cada uno de sus miembros para evitar que alguno se convierta en usuario gratuito de los costes asumidos por los demás.

De acuerdo con la denominada Hipótesis de Explotación y tal y como recuerda Paulina Correa en su trabajo, los países más grandes y ricos que realizan una mayor aportación a su seguridad y por ende a la seguridad colectiva estarían siendo utilizados por los más pequeños ya que éstos se comportarían como "free riders" (según la terminología acuñada por Olson y Zeckhauser). Esa hipótesis parece coherente ya que los países más ricos aportan más porque a su vez están interesados en asegurar su prosperidad, disponen de ejércitos de mayor tamaño y son determinantes en la toma de decisiones dando lugar a que los más pequeños aprovechen esa circunstancia. Pero cabe señalar que existen otros factores que es necesario ponderar porque pueden poner en valor la aportación que los países más pequeños realizan, si no cuantitativamente, sí cualitativamente (localizaciones estratégicas, aportaciones singulares, capacidad de influencia, etc). Además, como demuestran Sandler y Murdoch, con ser cierta esa situación, la hipótesis de la explotación de los pequeños a los grandes tiende a perder importancia a medida que los beneficios de la asociación son internalizados por los socios más débiles y estos acceden a los beneficios de la seguridad compartida (transferencias de tecnologías, acceso a mercados de defensa, etc).

Este problema planteado en el seno de la OTAN también aparece en otros casos, como en el modelo de contribución a la financiación de la PESD, ya que tales contribuciones, recuerda Paulina Correa, se basan en un sistema "*en el que coexisten dos principios contribuyentes: el principio de solidaridad y el principio de reparto de costes*". El "principio de solidaridad" se aplica a la financiación de los costes comunes tanto de la PESD como de las operaciones y su base de cálculo se ajusta al PNB ponderado de cada país, y el de "reparto de costes" (que viene a suponer cerca del 90% del coste total de las operaciones) se aplica y reparte entre los países que han decidido participar en la operación concreta, sin que exista un criterio de contribución más allá de la regla básica de que cada cual afronta sus propios gastos operativos. Obvio es decir que la aplicación del "principio del reparto de costes" presenta importantes desajustes y es objeto de discrepancias ya que no responde a un modelo equitativo sino a una regla de oportunidad que es exclusiva y autónoma en cada país, lo que lleva a dicha autora a afirmar que "*Cuando los incentivos para contribuir voluntariamente son más bien débiles y las capacidades nacionales difieren, resulta muy complejo articular un patrón de financiación equitativo, transparente, eficaz y eficiente*".

De todo lo anterior podría deducirse que la ponderación del esfuerzo de contribución medido en términos económicos no es suficiente para poder estimar el nivel de esfuerzo que un país dado debe realizar para su propia seguridad y por ende para la de sus socios, debiendo de considerarse otros muchos factores tanto del gasto directo en defensa como indirectos (gasto en el sector público, tamaño de su fuerza laboral, volumen de inversiones, participación en los programas compartidos) así como la posible presencia de restricciones de carácter nacional.

Por tanto, según la autora, el nivel de provisión de seguridad y defensa en los sistemas colectivos (en su caso se está refiriendo a la PESD) termina por mostrarse imperfecto en la medida en que se carece de un criterio idóneo para fijar las aportaciones nacionales. *"Los criterios vigentes casi siempre hacen referencia estricta al tamaño de la economía e ignoran otro tipo de restricciones, así como las preferencias colectivas respecto a la seguridad y la defensa al interior de cada país, de las que en definitiva depende la toma de decisiones óptimas*".

Ahora bien, si el acercamiento a la determinación de un patrón de contribución en el gasto en defensa presenta dificultades e incongruencias en el nivel nacional o colectivo, se hace aún más complejo en un contexto como el actual en el que el escenario de intervención es global al igual que muchas de las amenazas y conflictos en los que se participa. Cabe señalar que en la actualidad la defensa ha adquirido un carácter más expansivo y tiende a ser considerada no solo como un bien público sino también como un bien público global, esto es, compartido por la comunidad internacional y que genera beneficios a escala global (solución de conflictos, ayuda humanitaria, lucha contra el terrorismo o el tráfico de armas, control de estados fallidos, por citar algunos ejemplos), de modo que la provisión del mismo ha de ser ponderada también desde esa perspectiva y no solo desde la lógica de la provisión nacional o regional.

Esa perspectiva es la misma que adopta la actual Estrategia de Seguridad Nacional cuando señala, "*La seguridad y el bienestar de España y de sus ciudadanos se determinan y gestan dentro y fuera de nuestras fronteras, dado el carácter transnacional de los desafíos a la seguridad. Por este motivo, España se debe proyectar hacia el exterior, bien a título individual, bien en unión con sus socios y aliados".* A mayor concreción, añade: "*Ya no es posible distinguir entre seguridad exterior e interior. Los acontecimientos que transcurren más allá de las fronteras nacionales pueden impactar directamente en nuestro país*". Insistiendo en este aspecto también indica: "*Por otra parte, la respuesta a los riesgos y amenazas que comprometen la seguridad en nuestros días precisa de cooperación tanto en el plano nacional como en el multilateral. Las respuestas unilaterales y aisladas no son eficaces, por su carácter incompleto y parcial, frente a unos retos que exigen un enfoque multidisciplinar y una acción conjunta. Solo esta perspectiva abarca todos los aspectos potencial o realmente afectados*".

De todo ello cabe deducir que una provisión eficiente de la seguridad y la defensa en un contexto global como el actual, entendida la defensa como un bien público global, solo podrá tener lugar cuando los diferentes gobiernos nacionales y sus opiniones públicas asuman que son parte de esa dimensión global y ponderen la necesidad de responder a los riesgos globales de forma concertada y dentro de un modelo de seguridad global.

Capitulo 3: La evolución del gasto en defensa en España.

3.1. Una provisión insuficiente a lo largo del tiempo

Este capítulo trata de acercarse, con suficiente nivel de detalle pero sin pretender ser exhaustivos, a la evolución del gasto en defensa en España y, muy específicamente, a su evolución desde el año 2000. A tal objeto se presentan una serie de Tablas que tienen por objeto facilitar la comprensión de los grandes datos y homogeneizar las comparaciones, evitando las distorsiones que hasta el presente han venido afectando a la presentación del gasto realmente ejecutado por el Ministerio de Defensa. Tal y como se explicará más adelante, existen diversos enfoques para la estimación de ese gasto, todos ellos justificables en su propia lógica, que dan lugar a equívocos que no ayudan a un conocimiento objetivo y sencillo de la situación. Nuestro esfuerzo en tal sentido va guiado por la pretensión de ofrecer a la sociedad datos que ayuden al esfuerzo de comprensión y divulgación de la información necesaria para que cualquier persona interesada pueda hacerse una idea cabal de las necesidades reales que comporta disponer de un adecuado nivel de seguridad partiendo de la situación en la que hoy nos encontramos.

Obviamente también pretendemos, desde esa base de datos esenciales, acercarnos al problema de la viabilidad de alcanzar el objetivo de gasto en defensa del 2% del PIB que la OTAN exige a sus socios y, por referencia al mismo, también se analizará esa cuestión desde la perspectiva del debate abierto en toda la UE sobre el alcance y la conveniencia de adoptar una iniciativa basada en la autonomía estratégica europea.

De los análisis realizados por los diversos autores que se enfrentaron a la ingente tarea de ordenar las estadísticas y series relativas al gasto en defensa en España se deduce fácilmente que, salvo contados períodos en los que el gasto creció moderadamente, nunca se ha efectuado una provisión adecuada a las necesidades y compromisos existentes. Así, Jesús Ruiz Huerta, concluye que "*En ningún momento de la historia reciente del Ministerio de Defensa se ha producido una situación de suficiencia financiera completa. Los presupuestos han sido siempre limitados respecto a las necesidades vigentes y las situaciones de crisis económica han empeorado el escenario financiero*." Del mismo modo, Fonfría y Carlos Calvo, en su informe "Hacia una ley de financiación de la defensa en España", señalan que "*Las fuerzas armadas españolas han sufrido un proceso de desinversión durante las últimas décadas. A pesar de la importancia teórica que los distintos documentos estratégicos de la seguridad y la defensa otorgan a la necesidad de atender la defensa y las tecnologías e industrias que la sustentan como parte de la seguridad*

nacional, los presupuestos de defensa se han reducido hasta colocar a España a la cola de gasto de los países de la OTAN."

Por su parte, Francisco Pérez Muinelo llega a la misma conclusión cuando pone de manifiesto que, del examen del presupuesto de defensa entre los años 1946 y 2009 y de su comparación con la evolución de los Presupuestos Generales y el PIB, se deduce que "*En tanto el PIB se ha multiplicado por 10 y el Presupuesto del Estado por 26, el importe del Presupuesto de Defensa únicamente se ha triplicado*". Apoya su afirmación Muinelo en la revisión ordenada que en su libro "El Gasto en Defensa en España 1946-2009" realiza y que es de obligada consulta. Su análisis del comportamiento del gasto en defensa desglosado por períodos y contextualizados tanto sobre la base de la situación política y económica como por las medidas y normas relativas a la Política de Defensa y a la transformación de las FAS, es una ingente tarea que permite comprender los diversos escenarios por los que esta política ha atravesado y los condicionantes de todo tipo que explican la evolución del gasto tanto por referencia a las cifras del presupuesto como por referencia a la participación de ese gasto en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y a la tasa del gasto respecto del PIB.

19.- De acuerdo con sus tablas y con el objeto de acercar al lector a una mirada diacrónica que le permita observar el comportamiento del gasto de forma sencilla, extractamos las cifras y porcentajes que siguen:

Período 1946/1964: La participación del Presupuesto de Defensa sobre los Presupuestos Generales pasó del 30,76% (1946) al 15,99% (1964). El porcentaje del gasto sobre el PIB pasó del 3,25% (1948) al 1,57 (1964).

Período 1965/1971: La participación del Presupuesto de Defensa sobre los Presupuestos Generales pasó del 15,6% (1965) al 12,25%. El porcentaje sobre el PIB osciló entre el 1,46% y el 1,73%.

Período 1972/1976: La participación del Presupuesto de Defensa sobre los Presupuestos Generales pasó del 12,95% (1972) al 15,54% (1976). El porcentaje sobre el PIB se mantuvo entre el 1,39% y el 1,56%.

Período 1977/1982: La participación del Presupuesto de Defensa sobre los Presupuestos Generales pasó del 15,54% (1977) al 11,58% (1982). El porcentaje sobre el PIB pasó del 1,56% (1977) al 2,00% (1982).

Período 1983/1986: La participación del Presupuesto de Defensa sobre los Presupuestos Generales pasó del 10,60% (1983) al 8,81% (1986). El porcentaje sobre el PIB pasó del 2,05% (1983) al 1,89% (1986), habiendo alcanzado su máximo en el año 1985 en el que se llegó al 2,12%.

Período 1987/1989: La participación del Presupuesto de Defensa sobre los Presupuestos Generales pasó del 8,68% (1987) al 7,68% (1989). El porcentaje sobre el PIB pasó del 1,88% al 1,75%.

Período 1990/1996: La participación del Presupuesto de Defensa sobre los Presupuestos Generales pasó del 6,86% (1990) al 4,48% (1996). El porcentaje sobre el PIB pasó del 1,67% (1990) al 1,10 (1996).

Período 1997/2004: La participación del Presupuesto de Defensa sobre los Presupuestos Generales pasó del 3,64% (1997) al 4,29% (2004), incremento que se explica por un cambio en la estructura y composición de los PGE y las transferencias a CCAA. El porcentaje sobre el PIB pasó del 1,04% (1997) al 0,8% (2004).

Período 2005/2009 (último tramo al que se refiere el estudio citado): La participación del Presupuesto de Defensa sobre los Presupuestos Generales pasó del 4,31% (2005) al 3,65% (2009). El porcentaje sobre el PIB pasó del 0,77% al 0,75%.

A los efectos de completar esta serie incluimos los datos relativos a los años siguientes:

Período 2010/2016: La participación del Presupuesto de Defensa sobre los Presupuestos Generales pasó del 3,25% (2010) al 2,11% (2016). El porcentaje sobre el PIB pasó del 0,71% (2010), al 0,52% (2016), si bien hay que indicar que en el año 2016 no se considera la anualidad de los PEAs de ese año que se incorpora al presupuesto de 2017, pero que si hubiera sido imputada a ese ejercicio habría situado esa tasa en el 58,4%.

Debe advertirse que las cifras y tasas anteriores están basadas en el presupuesto inicial del Ministerio de Defensa (MDE), que como veremos más adelante, no recogen todo el gasto pero, por lo que nos interesa mostrar, representan valores estables y fácilmente comparables. El lector seguramente está informado acerca de la dificultad de dar como homogéneos estos datos ya que obedecen a períodos muy diversos en los que las circunstancias que afectan al contexto del gasto requerirían una explicación que el autor proporciona de forma prolija y entretenida y que no puede ser recogida en este informe. También es necesario precisar que el perímetro del gasto en defensa medido a lo largo del tiempo ha cambiado y que las técnicas presupuestarias y contables tampoco han sido homogéneas, cosa que al autor le ha llevado a un estudio más detallado del período que se abarca entre los años 1978 (año en el que se crea el MDE tal y como hoy está conformado y aparece como tal en los Presupuestos Generales del Estado), y el año 2009, valorando las anualidades tanto en euros corrientes como constantes (a 2009), esfuerzo que es muy de agradecer.

En términos generales, del análisis de los presupuestos del MDE desde 1978 hasta el año 2009 se deduce que durante ese largo período se produjo un crecimiento nominal interanual del 6,9%, que, una vez descontada la inflación, deja dicho indicador en una tasa de crecimiento interanual real del 0,36%. Ahora bien, entre 1978 y 2009, considerando todos los créditos que tuvo a su disposición el MDE, solo en el primer tramo temporal el presupuesto se mantuvo en torno al 2% del PIB (es más, entre los años 1982 a 1986, ambos inclusive, superó esa tasa ligeramente), pero desde el año 1995 inclusive hasta 2009, el presupuesto total se mantuvo siempre por debajo del 1,2% del PIB, situación que se deteriora rápidamente en los años posteriores hasta quedar por debajo del 0,9%. Ahora bien, si estimamos esa tasa sobre la base de los criterios OTAN, que incluyen otras partidas de gasto asimilables, obtendremos tasas ligeramente superiores en algunos períodos que no se alejan demasiado de las reflejadas.

Cabe advertir nuevamente que la serie de gasto no es homogénea ni constante, y que si bien entre 1978 y 1991 el presupuesto creció considerablemente para poder iniciar el proceso de modernización de las FAS, a partir de esa fecha el presupuesto se redujo de forma significativa (aunque existan leves variaciones en algunos ejercicios) dando lugar a un claro alejamiento entre las dotaciones iniciales del presupuesto y las finales, en tasas cada vez más crecientes a partir de 1997 y que, siendo superiores a los dos dígitos en el período 2002 a 2016, llegan incluso a superar la cota del 30% en algunas anualidades.

Hemos considerado conveniente destacar este problema específico y situarlo en su contexto ya que este desfase entre recursos disponibles y gasto realmente realizado propició la utilización de muy diversas fórmulas, algunas de ellas extravagantes, para poder incrementar el presupuesto asignado (ventas de activos patrimoniales desde GIED e INVIFAS; créditos extraordinarios para atender las misiones de paz (OMPs), o créditos a largo plazo procedentes del M. de Industria para la financiación de las adquisiciones de los sistemas y programas especiales de armamento). De ese modo se consolidó un modelo poco ortodoxo de planificación presupuestaria y gestión del gasto que propicia la falta de control y de disciplina presupuestaria al confiar en que futuras aportaciones que permitan ajustar el gasto real al gasto previsto. También contribuyó a una ilusión financiera (el gasto quedaba diferido a futuros ejercicios) que no se correspondía con la capacidad real de financiación disponible para la Defensa. Bien es cierto, como después veremos, que ese gasto ha estado muy concentrado en el pago de las OMPs y los PEAs, en cantidades relevantes que por su importancia generan distorsiones contables y presupuestarias.

Ahora bien, cabe decir en descargo de ese problema, que el uso de fórmulas extraordinarias para el acceso a fuentes financieras adicionales o para la cancelación de las obligaciones contraídas por España en la obtención de sistemas y equipos, hunde sus raíces en el pasado reciente en el que ha sido una práctica más frecuente de lo deseable inducida seguramente por las bruscas reducciones presupuestarias y la falta de armonía entre el lanzamiento de programas de modernización y las dotaciones necesarias para llevarlos a cabo. Como recuerda Jesús Ruiz Huerta, la serie histórica del gasto en defensa en España no solo muestra la insuficiencia de las dotaciones en todo momento sino también la existencia de decisiones que o bien han ido dirigidas a aportar créditos adicionales o bien a condonar las deudas acumuladas. Pueden citarse como ejemplos las autorizaciones de anticipos de tesorería con cargo a ejercicios futuros o la exención de impuestos en compras al exterior, en el período 1965/70; la condonación de los anticipos adeudados, los créditos externos, la exención de aranceles o las adquisiciones a efectuar en varias anualidades, en el período 1971/83; la ampliación de créditos y la compensación posterior en los programas anuales, en el período 1983/90; el traspaso de gastos a clases pasivas o el inicio del sistema de pagos aplazados en los PEAS, en el período 1991/2000; el uso de los créditos procedentes de GIED e INVIFAS y de los créditos reintegrables del Ministerio de Industria, en el período 2001/10; y, desde entonces y hasta 2015 inclusive, los créditos ampliables para el pago de las anualidades de los PEAs.

3.2. Consideraciones específicas sobre la evolución del gasto en defensa desde el año 2000

Hemos considerado necesario focalizar el análisis del gasto en defensa en el período reciente de modo que podamos acercarnos a las bases que explican nuestra actual situación. Hemos distribuido ese período en dos grandes bloques. El primero abarca desde el año 2000 hasta el año 2008, punto de inflexión que implica un máximo de gasto, pero que también marca el comienzo de las reducciones que desde entonces se han ido produciendo; el segundo período abarca desde el año 2009 hasta el año 2016 y está caracterizado por las restricciones al gasto, la reducción brusca de todas las partidas e, inevitablemente, la interrupción del proceso de transformación y modernización en curso.

A modo de rápido resumen debemos señalar que al inicio de la crisis, el presupuesto de defensa (2008) alcanzó la cifra de 10.862 M€, incluidos los créditos del Ministerio de Industria (MIN), las inversiones directas realizadas desde GIED e INVIFAS, los gastos en las OMPs así como la anualidad de los PEAs, cerrando un ciclo de gasto sostenido que declinó al año siguiente y continuó decreciendo en los sucesivos. Las restricciones fueron generalizadas en todos los capítulos de gasto pero más relevantes por lo que se refiere a inversiones y sostenimiento. Todo ello llevó al desarrollo de programas de contención y ahorro, así como de eficiencia, en la certeza de que la crisis fiscal impactaría inevitablemente sobre las partidas de sostenimiento y modernización, innovación, compromisos internacionales, dada las rigideces de otras partidas, e indirectamente sobre base industrial y tecnológica asociada.

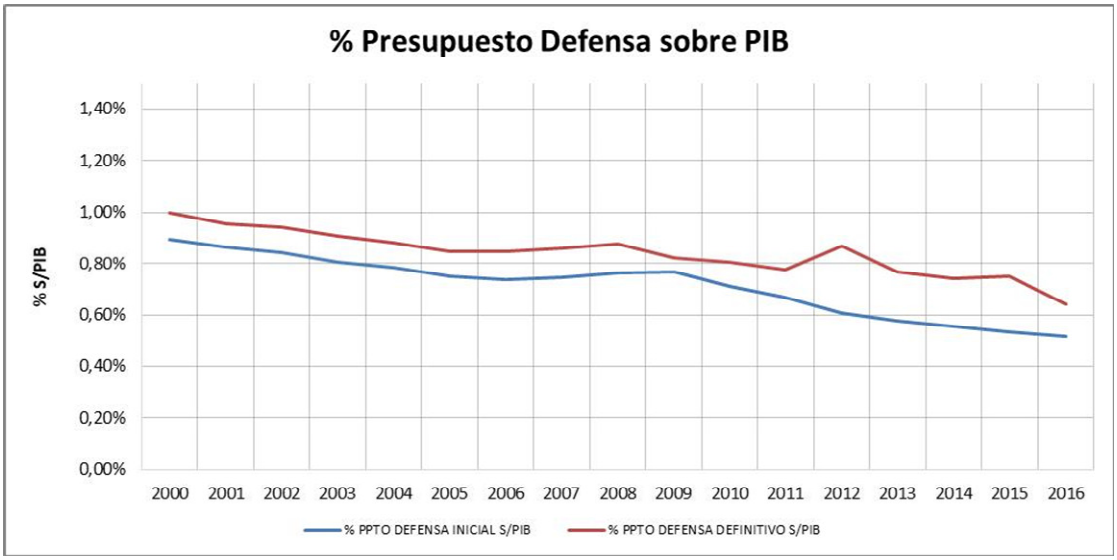
Paradójicamente, las restricciones impactaron en medio de un intenso ciclo de modernización de las FAS y de participación en los grandes programas de armas desarrollados en la UE cuya correcta ejecución suponía esfuerzos de gasto adicionales. A todo lo anterior hay que sumar también el esfuerzo de gasto subyacente a la entrada en servicio de los nuevos sistemas de armas entregados a lo largo de ese período y cuyos requerimientos de sostenimiento y operación también implican un mayor grado de profesionalización de quienes los operan, unas infraestructuras adecuadas y otros costes propios del ciclo de vida de los mismos que nunca fueron estimados pero que empezaron a hacerse presentes al inicio del período considerado.

A continuación se muestran una serie de cuadros relativos al comportamiento del gasto en ese período. Conviene señalar que, en la medida de lo posible, hemos huido de las cifras y optado por el indicador más usado para medir el esfuerzo que un país dedica a la defensa, esto es, la relación Presupuesto de Defensa / Producto Interior Bruto. Ese indicador no sólo proporciona una aproximación acertada del esfuerzo en defensa de un país relacionándolo con su nivel de riqueza, sino que además permite efectuar comparaciones estables con otros países y descarga la información de datos redundantes.

En el Gráfico 1 se presenta el peso del presupuesto inicial y final no financiero de defensa sobre el PIB en el periodo 2000-2016. En el gráfico se puede observar cómo la relación Presupuesto de Defensa / Producto Interior Bruto, ha disminuido significativamente en el periodo 2000-2016 tanto si consideramos el presupuesto inicial como si lo hacemos con el definitivo

Así, si tomamos por referencia el presupuesto inicial de defensa en el año 2000, el peso sobre el PIB era del 0,90%, situándose al final del periodo, en el año 2016, en el 0,52%. No obstante el comportamiento de esta ratio no ha sido el mismo en todo el periodo, entre el año 2005 y 2008 se puede observar una leve mejoría de esta relación, si bien a partir de 2008 se vuelve a esta tendencia descendente.

Gráfico 1: % Presupuesto en Defensa no financiero España sobre PIB



Fuente: MHyFP Créditos iniciales, PGE de cada años; Créditos definitivos, liquidación de los PGE de cada año

Si comparamos la evolución sobre el PIB del Presupuesto Definitivo de Defensa, esta presenta mejores resultados, en torno a una décima más cada año, si bien la tendencia es igualmente decreciente en todo el periodo con la excepción del repunte que se produce en el año 2008, dado que es en ese año en el que el presupuesto de defensa, tanto inicial como definitivo, es el mayor. El incremento que se produce en 2012 es debido a que en ese año, por Real Decreto-Ley 26/2012, se concede al Ministerio de Defensa un crédito Extraordinario de mil setecientos ochenta y dos millones de euros (1.782 M€) para atender el pago de las obligaciones correspondientes a los Programas Especiales de Armamento por entregas ya realizadas correspondientes a los años 2010, 2011 y a la anualidad de 2012.

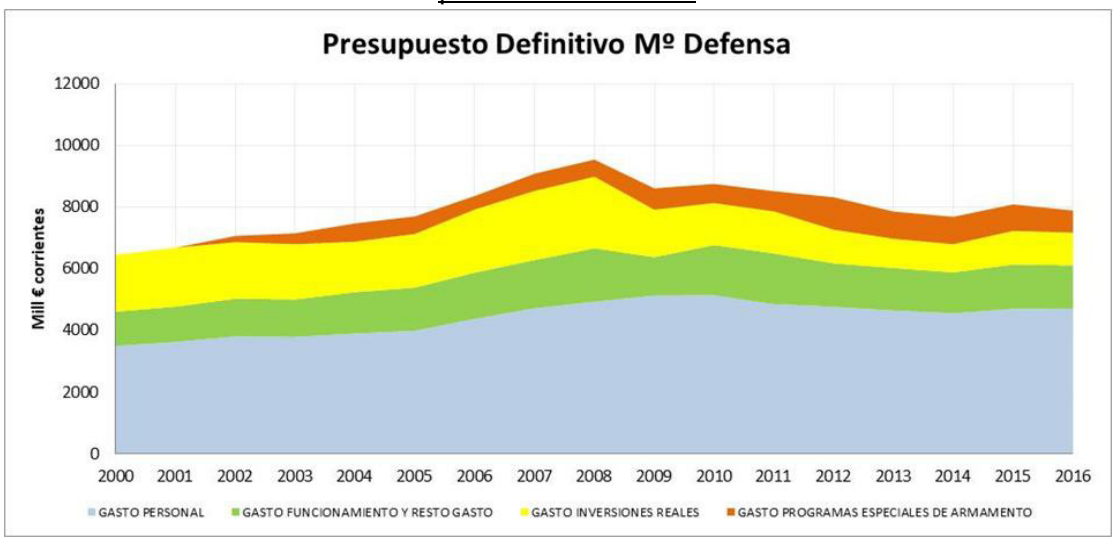
En el Gráfico 2 se puede observar la evolución del Presupuesto Definitivo de Defensa en el periodo 2000-2016 de acuerdo a la naturaleza del gasto, esto es, separada por: gastos de personal, gasto corriente en bienes y servicios y gastos de transferencias, gasto en inversiones reales y gasto en programas especiales de armamento.

Los datos que se presentan son los correspondientes al presupuesto definitivo y no a los créditos consignados inicialmente en el presupuesto, ya que, en el caso del Ministerio de Defensa, los créditos definitivos son, de media en el periodo, superiores en un 20% a los créditos iniciales como consecuencia de las modificaciones presupuestarias que se aprueban durante el ejercicio económico. En particular, desde el año 2012 y hasta 2015, las modificaciones presupuestarias han

supuesto un incremento de más del 30% sobre los créditos consignados inicialmente en el presupuesto.

Se observan dos periodos perfectamente diferenciados. Por un lado el periodo 2000-2008 en que se puede observar una tendencia creciente de los presupuestos definitivos del Departamento, mientras que en el periodo 2008-2016 la tendencia es decreciente aunque con un diferente comportamiento según los años. En el periodo 2000-2008, se observa un crecimiento de los gastos de personal que aumentan de forma considerable a partir de 2005. Esta subida es consecuencia del Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de septiembre de 2005 por el que se incrementan las retribuciones del personal militar a efectos de aproximarlas a las de los funcionarios de la Administración General y, en mayor medida, a la de otros cuerpos de funcionarios vinculados a la seguridad. En este mismo periodo el resto de masas de gasto también sigue una tendencia creciente, así los créditos de gasto corriente y transferencias se situaron en 1.100 millones de euros en el año 2000 y en el año 2008 superaron los 1.700 millones de euros.

Gráfico 2: Evolución Presupuesto Definitivo Defensa por naturaleza del gasto, periodo 2000-2016



Fuente: MHyFP, liquidación de los PGE de cada año.

Nota: A efectos de hacer homogénea esta serie en todo el periodo se han hecho los siguientes ajustes:

Créditos del Organismo Público CNI: Desde 2012 el Organismo Público CNI está adscrito al Ministerio de la Presidencia, por lo que sus dotaciones presupuestarias se consignan en el citado Ministerio. En el periodo 2003-2011 las consignaciones presupuestarias de este Organismo se presupuestaron en el Ministerio de Defensa, al que estaba adscrito. A los efectos de homogeneizar la serie se han detraído estas cantidades de las cifras que se están presentando.

Créditos para las OMPs: Desde el año 2011 estos créditos ampliables se consignan, de acuerdo a su naturaleza, en los conceptos presupuestarios 128, 228 y 668. En el periodo 2000-2010, con independencia de su naturaleza, se consignaban en el concepto 228. A efectos de homogeneizar la serie, en el periodo 2000-2010, los créditos de OMPs se han distribuido entre los tres conceptos 128,228 y 668 atendiendo a la naturaleza de gasto realmente efectuado.

Créditos Extraordinarios PEAs: En el año 2012, por Real Decreto-Ley 26/2012, se concede al Ministerio de Defensa un crédito Extraordinario de mil setecientos ochenta y dos millones de euros (1.782 M€) para atender al pago de obligaciones correspondientes a Programas Especiales de armamento por entregas ya realizadas correspondientes a los años 2010, 2011

y 2012. Este crédito, aunque recibido en 2012, se ha imputado a su año correspondiente. A su vez hay que destacar que en el presupuesto de defensa del año 2017 se han consignado 1.824 millones de euros para atender obligaciones correspondientes a Programas Especiales de armamento por entregas ya realizadas correspondientes a los años 2016 y 2017. Los 717 millones de euros de este crédito extraordinario que son para atender obligaciones reconocidas del año 2016 se han consignado en este año.

Los créditos para inversiones, que se cifran en más de 1.800 millones en el año 2000, alcanzan en el año 2008 más de 2.800 millones de euros (en esta anualidad los programas especiales de armamento suponen ya más de 500 millones de euros). Este dato demuestra el carácter netamente inversor del departamento donde, de los más de 9.500 M€ del presupuesto definitivo de 2008, 2.900 M€ son para inversiones (un 30% del total).

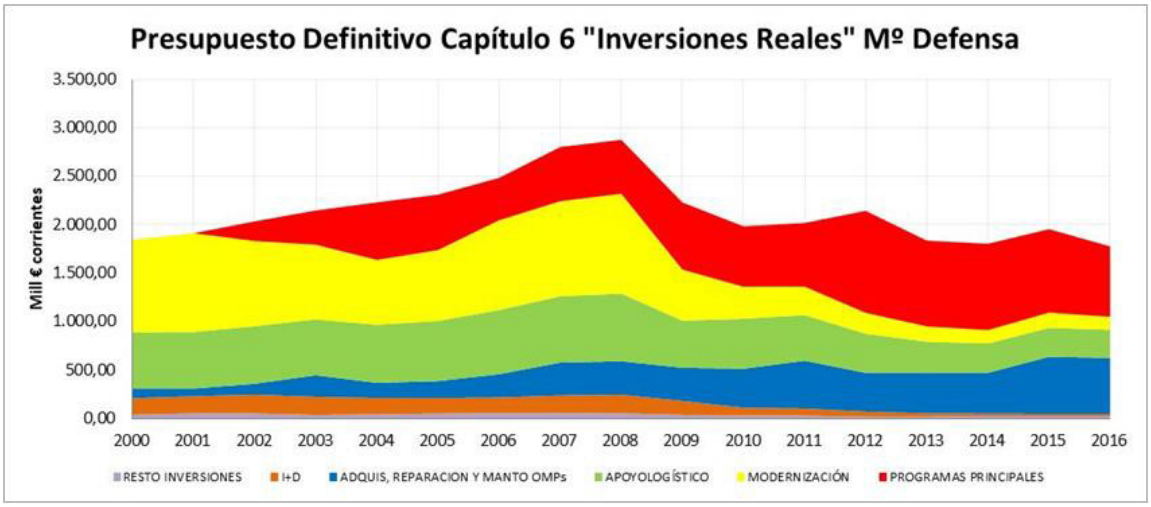
A partir del año 2008 se notan ya los efectos de la crisis económica, si bien afecta de forma diferente a los diferentes tipos de gasto. Así, mientras que los gastos de personal siguen creciendo y el gasto corriente y de transferencias se mantiene entre los 1.300-1.600 millones de euros, la partida de gasto que se ve más afectada por la crisis es la inversión, que pasa de 2.900 M€ en 2008, a 1.700 M€ en 2016. Es decir, que de los 1.700 millones de euros en que disminuye el presupuesto definitivo del departamento como consecuencia de la crisis, a las inversiones les corresponden 1.200 millones menos.

Esta situación va a ocasionar dos déficits estructurales en el Ministerio de Defensa, uno en el capítulo 2, de bienes y servicios corrientes, y como consecuencia del incremento del coste de la externalización de los servicios así como de la profesionalización, que presionan sobre este capítulo de gasto que se ha ido reduciendo desde el año 2008 (ese año recibió unos créditos definitivos de casi 2.000 M€ y en 2016 estos créditos se vieron reducidos a 1.200 M€). El segundo déficit estructural se va a ocasionar en el capítulo 6 de inversiones reales y será tratado con más detalle en la explicación del siguiente gráfico dedicado a las inversiones reales del Departamento.

Otro aspecto destacable de este periodo es la aparición desde el año 2002 de los programas especiales de armamento, que van a adquirir una gran importancia en los próximos años por su sistema peculiar de financiación, su contribución al fortalecimiento de la base industrial y técnica de la defensa y por su aportación de capacidades a las Fuerzas Armadas que les permiten alcanzar un estándar operativo y llevar a cabo el cumplimiento de misiones y compromisos tanto a nivel nacional como internacional.

En el Gráfico 3 se presenta la evolución, en el periodo 2000-2016, del presupuesto definitivo del capítulo 6 de Inversiones Reales, de importancia crucial tanto para nuevas inversiones como para el sostenimiento de las ya existentes. El Capítulo 6 de inversiones Reales se compone de los siguientes programas de gasto: Investigación y desarrollo, Apoyo logístico, créditos de adquisición, reparación y mantenimiento de operaciones de mantenimiento de la paz, modernización y programas especiales de armamento. El "resto de inversiones" (inversiones en vida y funcionamiento, asistencia sanitaria, formación de personal…) tienen un carácter residual.

Gráfico 3: Evolución (Presupuesto Definitivo) del Capítulo 6 de Inversiones Reales Ministerio de Defensa, periodo 2000-2016



Fuente: MHyFP, liquidación de los PGE de cada año.

Nota: A los efectos de hacer homogénea esta serie en todo el periodo se han hecho los siguientes ajustes:

Créditos OMPs: Desde el año 2011 estos créditos ampliables se consignan, de acuerdo a su naturaleza, en los conceptos presupuestarios 128, 228 y 668. En el periodo 2000-2010, con independencia de su naturaleza, se consignaban en el concepto 228. A efectos de homogeneizar la serie, en el periodo 2000-2010, los créditos de OMPs se han distribuido entre los tres conceptos 128, 228 y 668 atendiendo a la naturaleza del gasto realmente efectuado.

Créditos Extraordinarios PEAs: En el año 2012 por Real Decreto-Ley 26/2012, se concede al Ministerio de Defensa un crédito Extraordinario de mil setecientos ochenta y dos millones de euros (1.782 M€) para atender al pago de las obligaciones correspondientes a los Programas Especiales de Armamento por entregas ya realizadas correspondientes a los años 2010, 2011 y a la anualidad de laño 2012. Este crédito, aunque recibido en 2012, se ha imputado al año correspondiente. A su vez, en el presupuesto de defensa del año 2017 se han consignado 1.824 millones de euros para atender obligaciones correspondientes a los Programas Especiales de Armamento por entregas ya realizadas correspondientes a los años 2016 y 2017. Los 717 millones de euros de este crédito extraordinario, que son para atender obligaciones reconocidas del año 2016, se han consignado en ese año.

Del análisis de todos los componentes del Capítulo 6 se desprende:

En cuanto a la evolución de la Investigación y Desarrollo, cabe destacar que si bien en el año 2000 tuvo una consignación definitiva de 170 M€ (en 2008, 192 M€), en el año 2016, ha sido tan sólo de 21 M€.

Por lo que se refiere al Programa de modernización cabe destacar que si bien estaba dotado con 1.000 M€ en el año 2000 (1.030 M€ en 2008), tiene una consignación presupuestaria en el año 2016 de solo 134 M€, siendo la partida de gasto que más ha sufrido las reducciones presupuestarias del Ministerio de Defensa, pese a que con cargo a este programa se completan las capacidades existentes, se atiende a las necesidades permanentes de las FAS y a los compromisos internacionales de política de defensa, con una gran incidencia en la capacidad operativa de las FAS.

El Programa de Apoyo Logístico pasó de unos créditos definitivos en el año 2000 de 580 M€, a 290 M€ en 2016 (en 2008 alcanzó los 700 M€). Cabe destacar que esta

reducción ocasiona un déficit estructural muy importante en el sostenimiento y apoyo logístico a los sistemas ya existentes. Ha de señalarse que las necesidades de sostenimiento de los medios en servicio exigen una atención especial por dos factores fundamentales: en primer lugar por la entrada en servicio de Programas Especiales de Modernización que requieren necesidades adicionales de sostenimiento, normalmente muy elevadas por su mayor componente tecnológico; en segundo lugar, porque la falta de fondos para adquisiciones, caso de prolongarse, llevará a la necesidad de mantener en servicio sistemas con cierta antigüedad y con necesidades de apoyo en servicio que crecerán de forma exponencial conforme se extienda su vida operativa. A su vez, la desatención de las necesidades de sostenimiento tendrá un efecto pernicioso sobre la preparación y adiestramiento de las unidades y no sería coherente con el esfuerzo inversor que se está haciendo con la adquisición de los nuevos sistemas.

Los créditos para adquisiciones, reparación y mantenimiento vinculados a las OMPs han crecido considerablemente en el periodo (100 M€ en el año 2000 y 580 M€ en el año 2016), lo que permite a los ejércitos la adquisición de capacidades necesarias para el cumplimiento de las misiones en el exterior así como el mantenimiento del material empleado en las mismas.

La última partida de este capítulo son los PEAs. Cabe señalar que en el caso de algunos de estos programas la estimación inicial de su coste no incluye el apoyo logístico integrado durante su ciclo de vida, por lo que una vez se reciban los citados sistemas habrá que contratar el citado apoyo logístico con la consiguiente presión que se ejercerá sobre el programa de apoyo logístico, lo que hará aumentar la brecha existente entre el importe dedicado a las adquisiciones y al apoyo logístico.

3.3. Breve referencia al presupuesto del año 2017

El Presupuesto inicial para el MDE en 2017 ascendía a 7.638 M€, lo que venía a representar el 0,69% sobre el PIB. De acuerdo con esas cifras se habría producido un incremento nominal del 32% sobre el presupuesto inicial del año 2016, tasa que resulta engañosa ya que es de destacar que este año, tras las sentencias del TC por las que se obligaba a abandonar el modelo de financiación de los PEAS a través de créditos extraordinarios, el presupuesto inicial incorpora en el capítulo de inversiones el pago de las anualidades de los PEAs de los ejercicios 2016 y 2017, cuestión que es necesario tener en cuenta para evitar realizar comparaciones incorrectas dentro de la serie de gasto. En tal sentido debe señalarse que si bien figuran en tal concepto 1.824 M€, la anualidad del 2017 se eleva a 1.107 M€ y la imputable al 2016 se eleva a 711 M€. Este ajuste contable distorsiona los porcentajes asignados a los diferentes capítulos de gasto si la comparativa se realiza en tales términos (presupuesto inicial sobre presupuesto inicial).

Se estima que el gasto definitivo se ha situado ya en 9.061 M€, tras la modificaciones introducidas a lo largo del ejercicio por importe de 1.423 M€, relativas al gasto en OMPs (1.077 M€), a los créditos proporcionados por el M Industria (302 M€) y a los procedentes del INVIED (44 M€). Este conjunto de modificaciones implica una desviación del 18,6% sobre el presupuesto inicial,

porcentaje que resulta inferior a la media de los últimos años (aproximadamente el 30%), si bien en las desviaciones de los años anteriores se incluía la anualidad de los PEAS que este año ya figura en el presupuesto inicial. De este modo, la tasa del gasto definitivo en defensa sobre el PIB en el año 2017 se estima en el 0,81%.

Según los datos de la OTAN España gastará en el año 2017 en materia de Defensa 10.483 Millones de dólares, el 0,92% del PIB, ocupando el puesto 27 (de los 29 miembros), solo por encima de Bélgica y Luxemburgo.

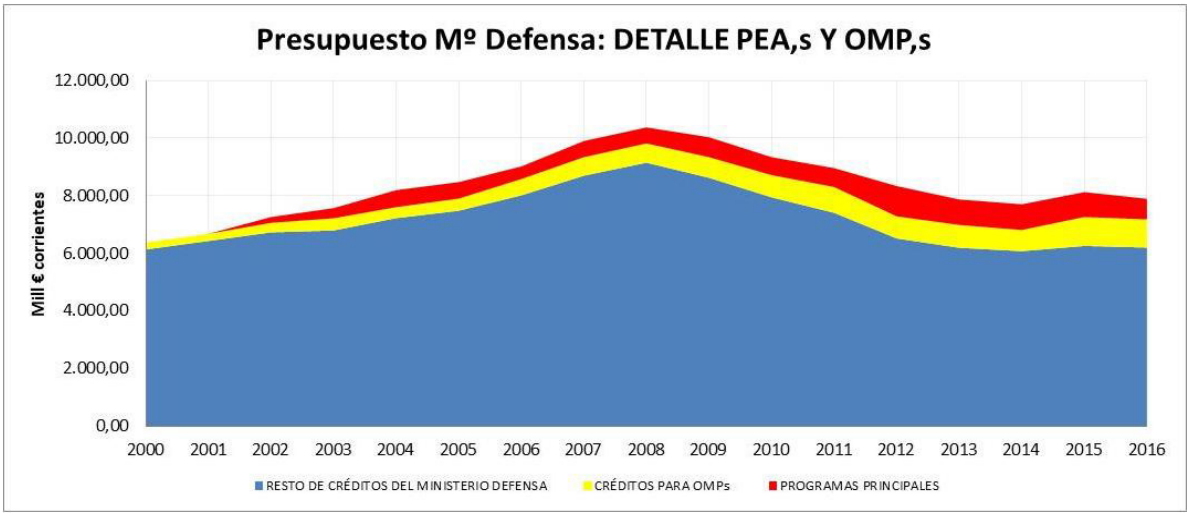
En conclusión, el gasto en defensa del año 2017 se mantiene en cifras y tasas similares a los ejercicios precedentes pero sus cifras y tasas se redistribuyen.

Capitulo 4: Referencias básicas a los principales problemas planteados en el modelo vigente.

En el apartado anterior hemos puesto de relieve algunos de los problemas que la reducción del gasto en defensa plantea. En este apartado tratamos de poner el foco en aquellos aspectos que tienen una mayor trascendencia, bien cuantitativa, bien cualitativa.

Por lo que a nuestros efectos interesa destacar, centramos nuestra mirada en el impacto financiero de las OMPs y los PEAs. A tal fin en el siguiente gráfico se detallan los créditos del Ministerio de Defensa presentando de forma diferenciada los destinados a financiar las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPs) y los destinados a la adquisición de los Programas Especiales de Armamento (PEAs),también llamados Programas Principales.

Gráfico 4: Presupuesto Mº Defensa: Detalle créditos PEAs y créditos OMPs, periodo 2000-2016



Fuente: MHyFP, liquidación de los PGE de cada año.
Nota: A efectos de hacer homogénea esta serie en todo el periodo se han hecho los mismos ajustes que se describen en la Nota que acompaña al Gráfico 2.

4.1. El impacto de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el gasto en defensa en España

En enero de 1989 España decide participar en su primera misión de paz en el exterior. Desde entonces esa actividad ha sido creciente, situando a España de

forma destacada entre los países que contribuyen a la solución de conflictos en el marco de las operaciones auspiciadas por NNUU. Debemos señalar que esa participación también ha ayudado al proceso de transformación y modernización de las FAS, capacitando a nuestros efectivos en operaciones, en escenarios reales basados en la interoperatividad con otras fuerzas, e induciendo un extenso apoyo social y político a las mismas que se muestra en todas las encuestas que al respecto se realizan.

La financiación de la participación de las Unidades en las OMPs ha seguido un procedimiento extraordinario que ha permitido que estas misiones no sobrecargasen el presupuesto ordinario del Ministerio: en el presupuesto inicial de cada año se dota con una cuantía relativamente pequeña en cada uno de los conceptos con que se financian la "Participación de las FAS en operaciones de mantenimiento de la Paz". Una vez que el Parlamento acuerda, en diciembre de cada año, las misiones en las que participará España durante el año siguiente, a comienzos de éste, se solicita al Ministerio de Hacienda una ampliación del crédito para financiarlas. La financiación la recibe el Ministerio de Defensa a lo largo del ejercicio tras la aprobación de sucesivos expedientes de ampliación de crédito, llegando la primera ampliación no antes del mes de abril y la segunda y sucesivas en los meses de junio, septiembre y noviembre.

Este sistema tiene, sin embargo, algunos inconvenientes. Por una parte, esta financiación no permite financiar contratos plurianuales. Por otra, el retraso en la aprobación de los diferentes expedientes de ampliación de crédito da lugar a que no se disponga de estos créditos para atender las necesidades reales del personal desplegado en operaciones, por lo que transitoriamente se usan otros créditos del Ministerio de Defensa realizándose posteriormente las oportunas rectificaciones. Esto origina una carga de trabajo extraordinaria para las unidades encargadas de su tramitación y da lugar a una gestión extremadamente laboriosa. Estos inconvenientes ya han sido expresados por el Tribunal de Cuentas en sus informes de fiscalización anuales (Resolución de 19 de abril de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en Misiones Internacionales, ejercicios 2009 y 2010, BOE núm. 149 de 23 de junio).

En todo caso el gasto en OMPs, integrado en el gasto final, es una partida relevante cuyo importe en el período reciente (2008 a 2016) ha oscilado entre los 643 M€ (año 2008) y los 700 M€ (año 2016), habiendo llegado hasta los 861 M€ en el año 2011. En el año 2017 las OMPs serán atendidas con un crédito que se eleva a 1.077 M€, la cifra más alta en la serie de estos gastos. Obviamente, este gasto es imputado como tal en la cuantificación que realiza la OTAN, pero, más allá del esfuerzo económico, encierra valores cualitativos que resultan relevantes como aportación tanto a la seguridad global (NNUU) como a la que a nuestros socios UE y OTAN interesa.

4.2. El impacto de los Programas Especiales de Armamento (PEAs) en el gasto en defensa en España

Los Programas Especiales de Armamento se caracterizan por su complejidad, su impacto industrial y tecnológico, su repercusión en el nivel operativo de las FAS, sus largos periodos de definición y ejecución, así como por el gran volumen de recursos financieros que movilizan

Con estos equipos y sistemas se pretende satisfacer las necesidades derivadas de los procesos de modernización de las FAS, dotándolas de sistemas, equipos e infraestructuras de apoyo para el cumplimiento de sus misiones a los efectos de: a) Alcanzar un estándar operativo que permita responder y afrontar los riesgos y amenazas relativos a la defensa de la soberanía española; b) Cumplir con los compromisos adquiridos entre los Estados Miembros de la UE en el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa; y c) Responder a los compromisos internacionales adquiridos por España recogidos en la Iniciativa de Capacidades de Defensa de la OTAN, y posteriormente redefinidos como "Compromisos de las Capacidades de Praga"

El elevado coste de los primeros sistemas que se adquirieron implicó el diseño e implantación de fórmulas de financiación que no supusieran incrementos desmesurados de los presupuestos destinados al Ministerio de Defensa y que permitiesen diferir largo tiempo el pago de estas adquisiciones. Pero es lo cierto que el impacto de la financiación de los Programas Especiales de Armamento sobre el gasto actual es de gran magnitud y condiciona de presente y de futuro la adecuada provisión del gasto en defensa. Más allá de discutir acerca de la idoneidad de los sistemas adquiridos y su mayor o menor adecuación a las necesidades de la defensa en los actuales contextos, es necesario poner el acento en dos cuestiones: la inadecuación del modelo de planificación y gestión sobre el que se soportan, y su impacto en el total del gasto en defensa.

Ciertamente, el modelo adoptado para su lanzamiento y financiación comportaba efectos perversos que debieron de ser estimados en origen y corregidos a lo largo del tiempo. La inexistencia de una estructura de planificación y control asignada específicamente a su gestión está en el origen del problema. Las incongruencias entre las decisiones de gasto y las dotaciones económicas de las que era necesario disponer ponen de manifiesto graves inconsistencias en el modelo de planeamiento y en el sistema de toma de decisiones.

Adicionalmente, su impacto en el gasto total es de tal magnitud que, con independencia de la coyuntura económica, generan un grave problema estructural que no solo perjudica el mantenimiento ordinario de la actividad de las FAS sino que además impide abordar la necesaria transformación de las mismas y hace muy difícil poder generar un nuevo ciclo de obtención de las capacidades realmente necesarias para el enfoque estratégico que España trata de desarrollar.

Debe decirse en descargo, que la adopción de ese modelo contaba con algunos precedentes similares. Así, en el período 1978-1990 y al amparo de las previsiones de la ley 42/1982 que pretendía la modernización de las FAS y la reducción de los efectivos para adoptar un modelo de fuerza más adecuado a los estándares OTAN, también se decidió que el mayor esfuerzo de gasto que se aprobaba se destinaría a

las inversiones en nuevos sistemas de armas, utilizando como puente financiero las ayudas norteamericanas que, tras dos años de carencia, habrían de ser devueltas en 10 años.

En un contexto distinto pero en una dinámica similar, las restricciones impuestas al gasto público de acuerdo con los criterios de Maastricht llevaron al Gobierno a adoptar el denominado modelo alemán, sistema de contratación en el que se aplaza el pago de las adquisiciones hasta el momento de la entrega de los bienes, bien por su abono de una sola vez o bien de forma aplazada. La principal ventaja que presentaba en ese momento el uso de ese sistema era que no se computaba el gasto a efectos del control del déficit hasta las entregas. En el modelo alemán es el contratista el que corre a cargo de la financiación pudiendo repercutirla en el coste. En el caso español el Ministerio de Industria facilitó los anticipos a la industria sin intereses, anticipos que la industria deberá devolver al Tesoro en el momento de la entrega de los sistemas. Los anticipos facilitados por el Ministerio de Industria se elevaron a unos 14.000 M€, y los compromisos iniciales de gasto futuro se estimaron en unos 27.000 M€. Si bien el modelo debía de ser temporal y ajustado a la coyuntura, se consolidó y siguió siendo utilizado en las posteriores compras realizadas en el período 2000-2008.

Los expertos señalan que el uso del sistema de pago aplazado, al no impactar directamente sobre el presupuesto en el momento en el que se autorizaron las adquisiciones, creó una falsa ilusión financiera e incentivó el gasto. En todo caso, el inicio del ciclo de pagos por el MDE una vez entregados los equipos evidenció que esa deuda contraída era imposible de atender desde el presupuesto ordinario. Una vez auditado el sistema se puso de manifiesto que las desviaciones eran importantes, que el montante final era superior al estimado (aproximadamente 31.000 M€ en total) y que las anualidades no podrían ser atendidas si no se elevaban los presupuestos, cosa imposible al coincidir con la crisis. También mostró el importante coste del sostenimiento de las capacidades una vez adquiridas, (que llega a alcanzar alrededor del doble del coste de adquisición para todo su ciclo de vida) y que no había sido tomado en consideración en el momento de la planificación y de las decisiones de contracción del gasto, y mostrando claras ineficiencias y defectos en el modelo de gestión.

La preocupación sobre la eficiencia en el sistema de adquisiciones no es exclusiva del modelo español. Se trata de una dinámica que afecta a todos los países de una u otra forma. Como señala Ruiz Huerta, los EEUU gastan aproximadamente un tercio de su presupuesto en inversión o en programas de I+D, cuyas cifras absolutas desbordan cualquier comparación en Europa. Tal intensidad del gasto ha llevado a las sucesivas administraciones públicas a permanentes evaluaciones y a la adopción de medidas correctoras para hacerlo más eficiente sin que la cuestión se considere bien organizada.

4.3. La necesidad de revisar el actual modelo de planeamiento

En conclusión, la financiación de estas dos partidas de gasto (OMPs y PEAs) de una forma tan diferenciada, si bien ha permitido al Ministerio de Defensa participar en las diferentes Operaciones de Mantenimiento de la Paz sin comprometer los créditos

iniciales del Departamento y adquirir sistemas de armas complejos y costosos necesarios para la modernización de las FAS así como para impulsar el desarrollo tecnológico e industrial nacional, también ha sido fuente de problemas.

En todo caso, este modelo de financiación está agotado tal y como se venía advirtiendo en los últimos años. De un lado, el sistema utilizado para llevar a cabo las ampliaciones de crédito para la participación de las FAS en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha sido objeto de crítica en numerosas ocasiones por el Tribunal de Cuentas en sus Informes de fiscalización. Por otro lado, las obligaciones a las que tiene que hacer el Ministerio de Defensa para atender los compromisos de pago de los programas especiales de Armamento, que se extienden hasta el año 2030 y que empiezan a consumir un porcentaje muy elevado del presupuesto de inversiones del Ministerio, han de retornar tras sendas sentencias del TC al presupuesto inicial.

La revisión y sustitución de este modelo de financiación es un objetivo prioritario y urgente. Hay que abordar un nuevo modelo más ambicioso que dote de una estabilidad que garantice la disponibilidad de los medios necesarios a medio y largo plazo y que desemboque en un compromiso presupuestario estable y duradero con la defensa, con su capacidad inversora y con su base industrial. Este nuevo ciclo inversor debería orientarse, por un lado a la identificación de nuestras capacidades industriales y áreas de conocimiento que afecten a los intereses esenciales de la defensa y seguridad, y por otro lado al establecimiento de una estrategia industrial de la defensa.

No cabe duda de que la política de defensa ha de abordar de forma integral aspectos orgánicos, funcionales y operativos cuyo desarrollo implica establecer objetivos, señalar prioridades, asignar recursos y promover las actividades necesarias para alcanzar las capacidades militares establecidas en el planeamiento. Si no se procede adecuadamente, cohonestando capacidad de gasto y planeamiento, no solo se producirán desajustes de difícil corrección sino que también será imposible cumplir con la obligación de alcanzar los objetivos asignados y proceder al proceso permanente de adaptación de las FAS a tales objetivos. Cabe recordar a estos efectos que el planeamiento es unitario, concurrente, flexible y armonizador, se basa en el proceso anterior de planeamiento y se realiza en tramos temporales para atender las necesidades a largo, medio y corto plazo, integrando el objetivo que prioriza las capacidades que se desea obtener, en un marco presupuestario, tecnológico e industrial.

Existe acuerdo acerca de que una buena planificación del esfuerzo y una buena programación de los pagos es condición necesaria para que los presupuestos de defensa reflejen la realidad y no sufran desajustes relevantes a lo largo del tiempo. Si bien cabría pensar que las diferencias entre el momento de la planificación presupuestaria y el de su ejecución final ponen de manifiesto defectos en el método o imprevisiones en su formulación, es necesario dejar apuntado que los desajustes entre financiación y gasto en defensa en España vienen de lejos y obedecen a múltiples causas, siendo una de ellas, la dificultad política que han venido manifestando los sucesivos gobiernos a la hora de presentar el gasto real a la sociedad seguramente por temor a que el escrutinio del mismo y el proceso de elección de las preferencias lo pusieran en cuestión. Actitud que, servata distantia, viene a ser una excepción española frente a la actitud que mantienen las

sociedades más cercanas a nosotros, tal y como veremos más adelante cuando analicemos la opinión pública en el ámbito de la defensa.

Cabe volver a recordar que esa dinámica llevó al MDE y a las FAS a tener que afrontar cuatro grandes procesos con importantes requerimientos económicos pero sin la financiación adecuada y sin que se hiciera el escrutinio necesario por el Parlamento y por la sociedad del alcance de tales esfuerzos y de las correspondientes dotaciones para llevarlos a cabo: 1) la profesionalización de las FAS; 2) la transformación de sus estructuras; 3) la modernización de sus equipos y sistemas; y 4) la participación en las misiones internacionales. De este desajuste dan cuenta, palmariamente, las diferencias existentes entre el presupuesto inicial objeto de presentación al Parlamento y el gasto final en el que se incorporan otros gastos no imputados al comienzo del período, como los correspondientes a los PEAs o a las OMPs, dando lugar, tal y como se puede comprobar en la serie de gasto 2000/2015, a desviaciones presupuestarias que llegaron a superar el 30% sobre el presupuesto inicial. Cabe destacar, tras las sentencias del Tribunal Constitucional respecto del gasto anual de los PEAs en 2016, que el ejercicio 2017 ya recoge en el presupuesto inicial la anualidad de los PEAs, con la singularidad de que en el ejercicio 2017 incorpora también el gasto 2016 que no pudo ser imputado en su momento.

Este endémico desajuste entre el ciclo económico/presupuestario y el del lanzamiento de procesos de modernización es causa de profundos problemas y lleva al Real Instituto Elcano (RIE) a señalar en un reciente documento que, "*Mejore o no la economía tras la crisis actual, será necesario corregir los criterios presupuestarios que han llevado a la situación actual. En lugar de iniciar el planeamiento por las necesidades estratégicas, que ha conducido a objetivos de fuerza demasiado ambiciosos, o iniciarlo de acuerdo con los fondos disponibles, que ha conducido a un reparto incremental del gasto, será necesario iniciarlo mediante la conciliación de las prioridades estratégicas con los fondos disponibles…, fijar marcos plurianuales de inversión…, y fijar las prioridades que mayor relación coste/eficacia aporten a la Defensa*." En coherencia con ese análisis, concluyen que ese debería de ser el enfoque para determinar en España el nivel de esfuerzo militar que se puede permitir el Estado y saber qué rendimiento se espera sacar de esa asignación. De ese modo el marco financiero determina los objetivos posibles, estabiliza el esfuerzo presupuestario, obliga a fijar las prioridades y facilita la atribución de las responsabilidades.

En suma, es evidente que una planificación que afecta a un servicio esencial del Estado que compromete la seguridad y la defensa debe de ser efectuada no solo con rigor sino también de forma realista y acorde con los objetivos que se han comprometido a nivel nacional e internacional. Dada la naturaleza de las actividades relacionadas con la política de defensa también se necesita que la planificación sea estable y de medio y largo plazo, no sólo porque permite realizar el proceso de adaptación evolutiva que el sistema militar requiere y abordar compromisos que requieren largos períodos, sino también porque resulta mucho más eficiente.

4.4. Consideraciones para un nuevo modelo de financiación. ¿Ley de Dotaciones, Ley Programa, Ley de Financiación de la Defensa?

La dificultad para determinar el gasto necesario y posible en Defensa bajo los principios de racionalidad y previsibilidad es una constante en cualquier administración y ha llevado a numerosos países a establecer dos subsistemas de financiación: el presupuesto ordinario de funcionamiento bajo un modelo específico de Ley de Programación Militar o similar, y el presupuesto extraordinario asignado para atender gastos que van desde las operaciones en el exterior hasta las inversiones en sistemas y programas de armamento. También es frecuente encontrarse con modelos financiación plurianual basados en muy diversas fuentes y modelos en los que la financiación de la investigación se promueve desde otros departamentos, por citar algunos ejemplos.

A lo largo del tiempo los recursos de la defensa han sido aportados bajo diversas fórmulas, especialmente en el caso de los esfuerzos de gasto adicionales dirigidos sustancialmente a la inversión para la obtención de capacidades militares. Dado que en la actualidad se debate sobre la conveniencia de adoptar nuevos modelos de financiación bajo muy diversos nombres, hemos considerado conveniente realizar algunas precisiones sobre distintos modelos que pueden servir de referencia en el caso actual.

En España, el primer impulso legal para regular de forma integral un programa de inversiones que propiciara la modernización de las FAS fue dado por la Ley 85/1965, sobre regulación conjunta de las inversiones. Según reconocía la propia Ley, su objetivo era modesto ya que afectaba únicamente a los créditos de inversión para las construcciones y adquisiciones de material de guerra y establecía que sus cuantías experimentarían el mismo incremento anual acumulativo que el previsto para las inversiones públicas en general.

La evolución de los contextos desde la promulgación de la ley anterior, propició su sustitución por la ley 32/1971 sobre "dotaciones presupuestarias" para la Defensa Nacional. En ella se autorizaba al Gobierno para realizar un programa conjunto para un periodo de ocho años (1972/1979) que afectaba tanto a las inversiones como al sostenimiento de las Fuerzas Armadas, quedando únicamente excluidos los créditos de personal. Se cifraban los créditos correspondientes al año 1972 fijándose, para años posteriores, un incremento porcentual anual acumulativo igual al experimentado en ese año; se abría la posibilidad de conceder anticipos para atender a necesidades de una anualidad superiores a los créditos habilitados y de efectuar contrataciones plurianuales.

Posteriormente, La Ley 44/82, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las FAS, estableció que el programa de inversiones debería extenderse a ocho años, cubriendo el mismo periodo que el Objetivo de Fuerza Conjunto, fijando además una revisión obligatoria al cumplirse la mitad del periodo. Con esta ley se pretendía dedicar el mayor esfuerzo económico a la financiación de la inversión y el sostenimiento, tratando de impulsar la política de modificación de la estructura de gastos de Defensa en el sentido de disminuir la participación relativa de los gastos de personal en beneficio del material. Para ello, todo el esfuerzo principal se destinó a incrementar los créditos para inversiones y

sostenimiento bajo la consideración de que se mantendrían fijos, en términos reales, los créditos destinados a retribuciones de personal.

La Ley 44/82 fue prorrogada sucesivamente por las Leyes 6/87 y 9/90 en cuyos textos se reconocía la eficacia de la Ley de Dotaciones como instrumento base de la planificación económica al garantizar con suficiente precisión el marco económico-financiero para la continuación del proceso de modernización y sostenimiento de las Fuerzas Armadas. No obstante su espíritu, la disponibilidad limitada de recursos y las prioridades de la política económica del Gobierno en el periodo 1982/1991 motivó que las consignaciones reales para inversiones y sostenimiento de la Fuerzas Armadas se desviasen en alguna medida de las cantidades inicialmente previstas en la Ley de dotaciones.

Desde entonces y muy especialmente en la situación actual, se ha estado discutiendo acerca de cuál es el mejor modelo posible para la financiación del esfuerzo de gasto en defensa de modo que sea sostenible en el tiempo y permita la gestión plurianual que muchos de sus programas de transformación y de obtención de capacidades requieren. Respecto de las características de una Ley Programa cabe destacar que con ella se pretende igualmente el establecimiento de una evolución de las consignaciones presupuestarias sostenida en un horizonte a medio plazo dirigida a la adquisición y mantenimiento de unas capacidades necesarias para poder hacer frente a las diferentes amenazas así como por la necesidad de integrarse en las diferentes organizaciones de seguridad y defensa a las que pertenecemos, en particular en la Política Europea de Seguridad y Defensa.

Hay que destacar que una Ley Programa es más que una mera Ley de Financiación. Es un claro ejemplo de planeamiento a medio plazo enmarcado en una política general de defensa y de obtención de capacidades para llevarla a cabo. Además, requiere la definición de las capacidades tanto cuantitativa como cualitativamente con sus sistemas de armas que serán claramente descritos en los anexos correspondientes.

Su amplio y profundo contenido va a permitir un debate político serio e informado de forma periódica lo que va a suponer un debate de la política de seguridad y defensa como política de estado

Finalmente, en relación con las características de una Ley de Financiación, hay que destacar que persigue igualmente el objetivo del establecimiento de un periodo de inversiones militares, estable a medio plazo, que posibilite la obtención de las capacidades necesarias para atender a nuestras necesidades de defensa y seguridad así como a nuestros compromisos con las organizaciones de Seguridad y Defensa a las que pertenecemos. En suma, se trata de fijar unos crecimientos mínimos anuales en cuanto a inversiones así como en cuanto al sostenimiento y en ese marco de financiación estable ir encajando las diferentes necesidades.

En todo caso, evaluar las ventajas de adoptar un modelo que segregue el gasto militar en España de modo que su funcionamiento ordinario y sus inversiones estén bien diferenciadas parece urgente y necesario no solo para un mejor control del gasto y de su asignación eficaz a cada capítulo, sino también para facilitar el planeamiento.

Capitulo 5: Comparativa de gasto entre España y otros socios según datos OTAN.

Para la presentación de esta comparativa, se han utilizado los datos de las estadísticas oficiales publicadas por la OTAN (Basic Statistical Data on the Defence effort and economic development of NATO countries) de diciembre de 2015 para evitar las distorsiones que presenta el ejercicio presupuestario en España en 2016.

Es usual advertir al lector de la dificultad de armonizar los datos relativos al gasto en defensa y elaborar las series de modo que las comparaciones sean consistentes y reflejen del modo más aproximado posible el gasto real e imputable. Si esa dificultad se detecta claramente en la información de los datos a nivel nacional, tal y como antes hemos señalado, es mucho mayor en las comparativas internacionales incluso aunque los datos sean homogeneizados previamente con arreglo a criterios propios de una organización dada, como la OTAN o la UE. Las estadísticas de la OTAN parten de los datos proporcionados por cada país tomando como base los gastos realmente ejecutados (Defense Expenditures). En términos OTAN, se entiende como Gasto en Defensa, aquellos "*gastos hechos por los gobiernos nacionales específicamente para sufragar las necesidades de las Fuerzas Armadas*". En todo caso, permiten establecer comparaciones homogéneas entre los países miembros de la Alianza, evitando recurrir a distintas fuentes estadísticas posiblemente elaboradas con criterios no comparables.

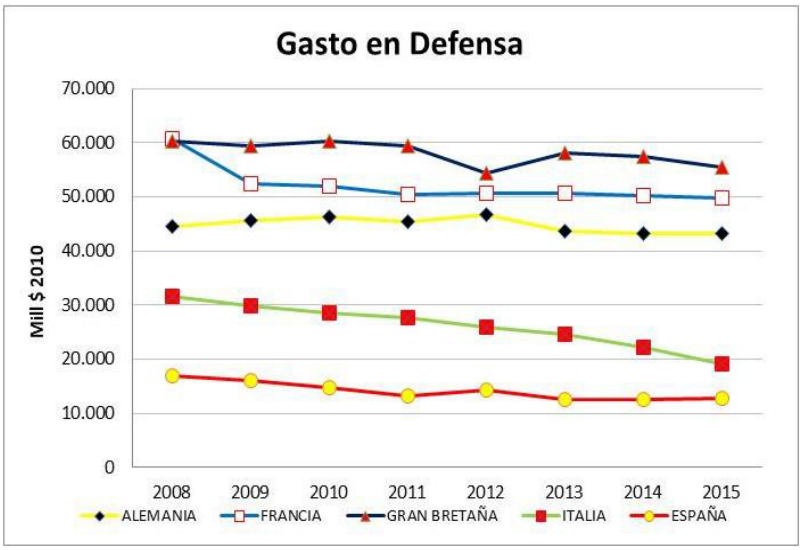
Hemos optado por evitar cuadros farragosos y hemos elaborado unas tablas sencillas que permiten establecer la comparación entre el gasto que España realiza, medido en términos OTAN, frente al que realizan algunos de los países miembros de la UE y la OTAN con los que aspiramos a relacionarnos en materia de defensa: Reino Unido, Francia, Alemania e Italia.

A los efectos de hacer más fácil la comparación, hemos limitado este análisis al período 2008/2015, pese a disponer de datos posteriores, porque las cifras y tasas relativas al año 2016 y sobre la previsión del 2017 que maneja la OTAN no corrigen las singularidades del gasto en ambos años (2016 no incluye PEAs y 2017 duplica el gasto en PEAs).

En todo caso, como se puede ver en el Gráfico 4, destacan con mayor gasto en 2015 Gran Bretaña y Francia, por encima de los 50.000 Millones de Dólares,

seguidos de Alemania cerca de los 45.000 M$, Italia en torno a los 20.000 M$ y España en torno a los 12.000 M$.

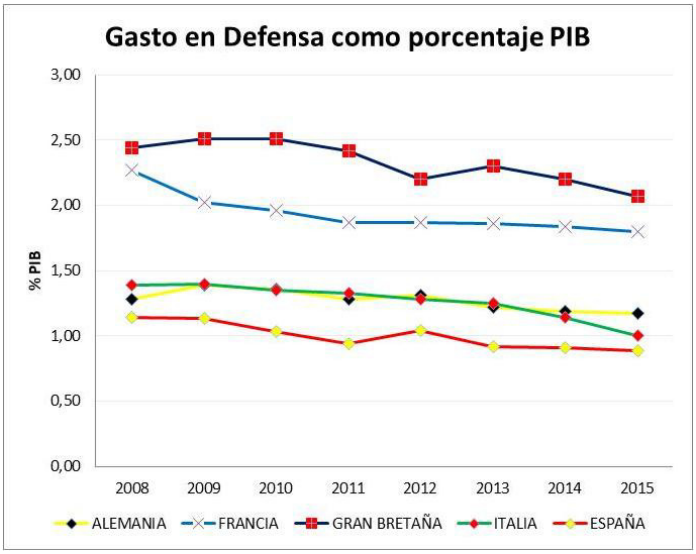
Gráfico 4: Gasto en defensa países OTAN, periodo 2008-2015



Fuente: Semestral Basic Statistical Data on the Defence effort and economic development of NATO countries, December 2015

Tal y como se muestra en el Gráfico 5, los países con mayor índice (relación entre gasto y PIB) son Reino Unido y Francia con un 2,07% y un 1,80% respectivamente. En el extremo opuesto se encuentran Alemania, Italia y España con un 1,17%, 1,00% y un 0,89% respectivamente. El índice de España desciende salvo en el año 2012 debido a las políticas de austeridad consecuencia de la crisis que afectan al gasto público.

Gráfico 5: Gasto en defensa países OTAN como porcentaje PIB, periodo 2008-2015.



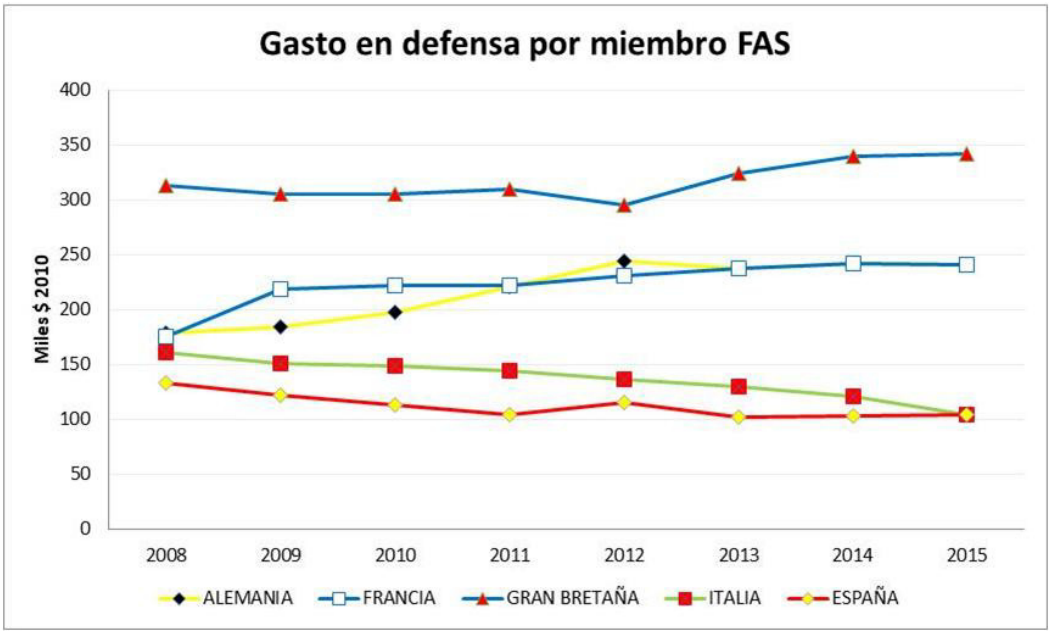
Fuente: Semestral Basic Statistical Data on the Defence effort and economic development of NATO countries, December 2015

El siguiente gráfico, número 6, expresa el gasto en defensa por miembro de las FAS. Este ratio permite evaluar, en cierto modo, la calidad de las Fuerzas Armadas de un país desde un punto de vista estrictamente económico.

En el año 2015 el país con mayor gasto en defensa por miembro de sus fuerzas armadas es Gran Bretaña (341.900 dólares). A cierta distancia se sitúan Francia y Alemania, ambos alrededor de los 240.000 dólares. Finalmente Italia y España se sitúan en torno a los 100.000 dólares.

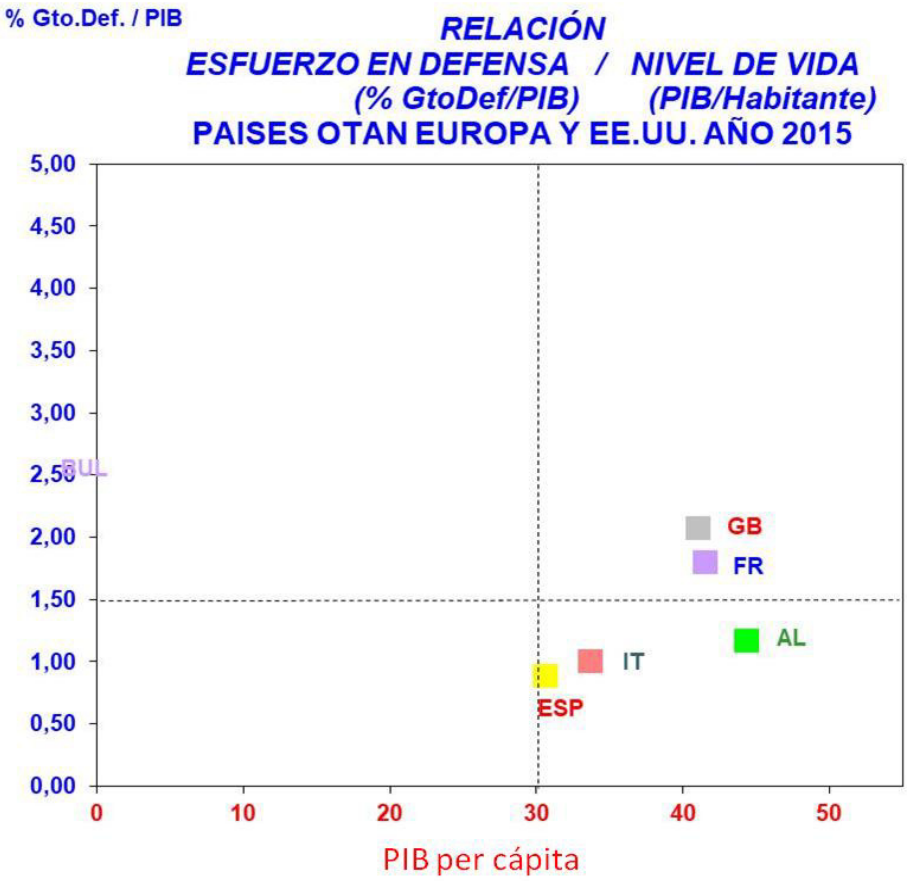
España presenta una serie descendente con un incremento en el año 2012, consecuencia del crédito extraordinario para atender las obligaciones de los Programas Especiales de armamento de los años 2010, 2011 y 2012. En 2014 y 2015 también se observa un crecimiento de la serie por el mismo motivo anterior.

Gráfico 6: Gasto en defensa países OTAN por miembro de las FAS, periodo 2008-2015



Fuente: Semestral Basic Statistical Data on the Defence effort and economic development of NATO countries, December 2015

Gráfico 7: Relación Esfuerzo en Defensa / Nivel de Vida, año 2015.



Fuente: Semestral Basic Statistical Data on the Defence effort and economic development of NATO countries, December 2015

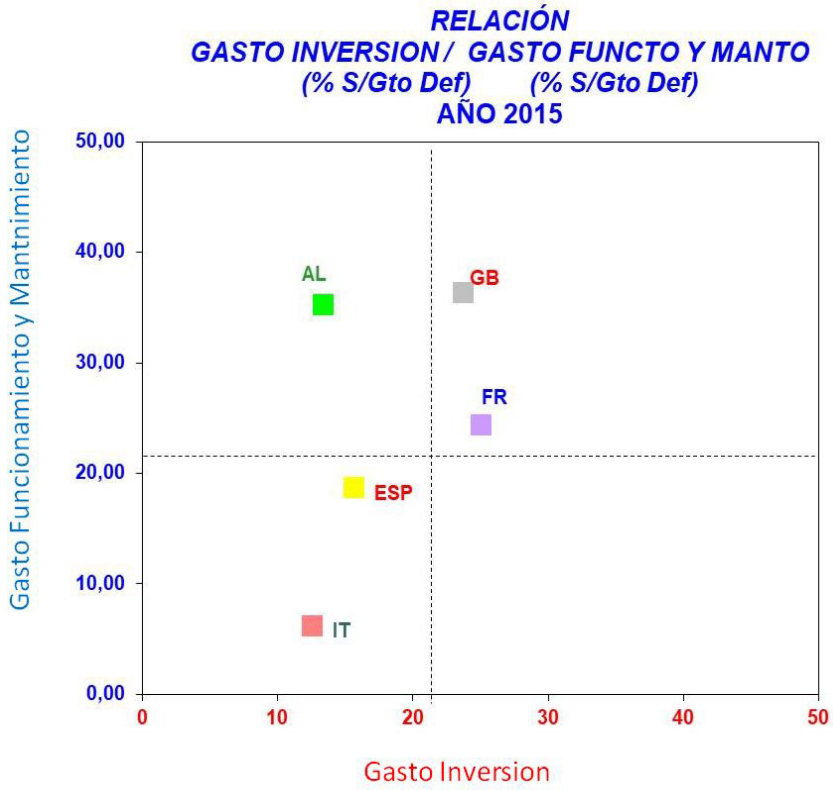
Este parámetro pretende relacionar el esfuerzo económico que realiza un determinado país al comparar sus gastos relativos en Defensa (medido como el porcentaje del PIB que dedica a Defensa) con la capacidad económica de sus habitantes (medido como el PIB per cápita).

En los cuadrantes de este gráfico se agrupan los países con un índice similar de esfuerzo en Defensa respecto a su nivel de vida, o si se quiere, respecto a su capacidad económica.

Cuadrante superior derecho: define a los países que realizan un esfuerzo en defensa alto que se corresponde con unas posibilidades económicas elevadas. (Francia y Gran Bretaña).

Cuadrante inferior derecho: aquellos que realizan un esfuerzo escaso en relación con sus posibilidades económicas reales. (Alemania, Italia y España).

Gráfico 8: Relación Gasto en Inversión / Gasto en Funcionamiento y Mantenimiento, año 2015.



Fuente: Semestral Basic Statistical Data on the Defence effort and economic development of NATO countries, December 2015

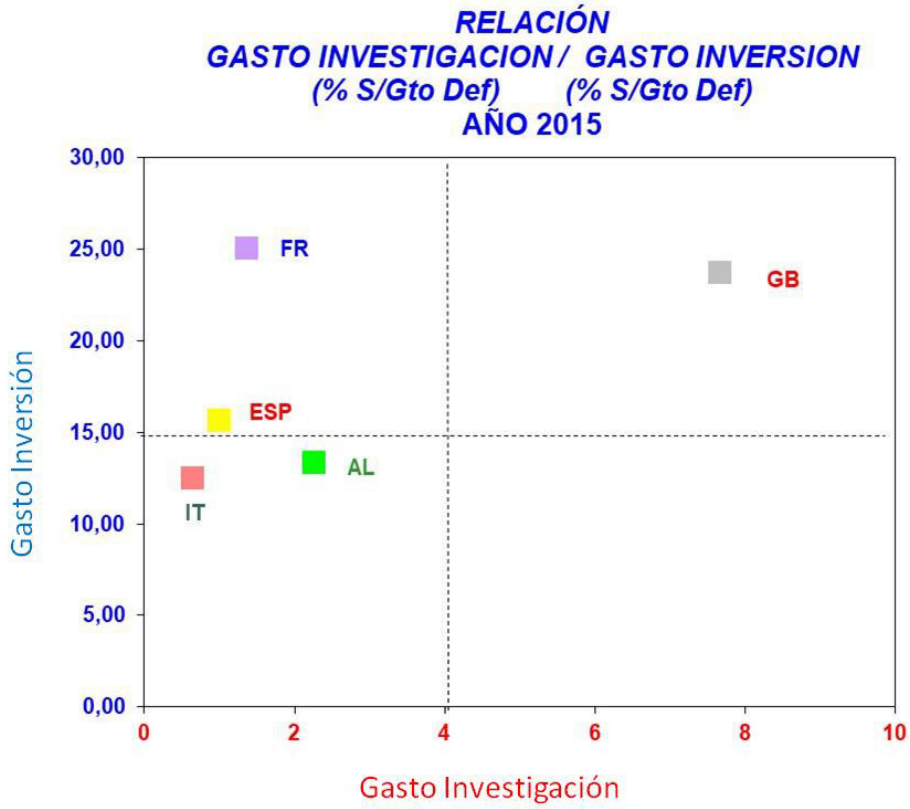
Hoy en día, los sistemas de armas son muy costosos en su obtención por la tecnología que incorporan y tienen un ciclo de vida cercano a los 20 años, lo que ocasiona que el coste del mantenimiento de los mismos supere el coste de adquisición.

Países como el Reino Unido y Francia, además de hacer un gran esfuerzo en modernización, mantienen a punto sus sistemas de armas, lo que les permite estar presentes en más escenarios y con una mayor garantía de seguridad.

Alemania dedica gran cantidad de recursos al mantenimiento pero poco a la adquisición de nuevas capacidades. Un buen mantenimiento va a asegurar una mayor operatividad de los ejércitos así como una mayor duración del material.

España e Italia, dedican pocos recursos a la inversión así como al mantenimiento.

Gráfico 9: Relación Gasto en Investigación / Gasto en Inversión, año 2015.



Fuente: Semestral Basic Statistical Data on the Defence effort and economic development of NATO countries, December 2015

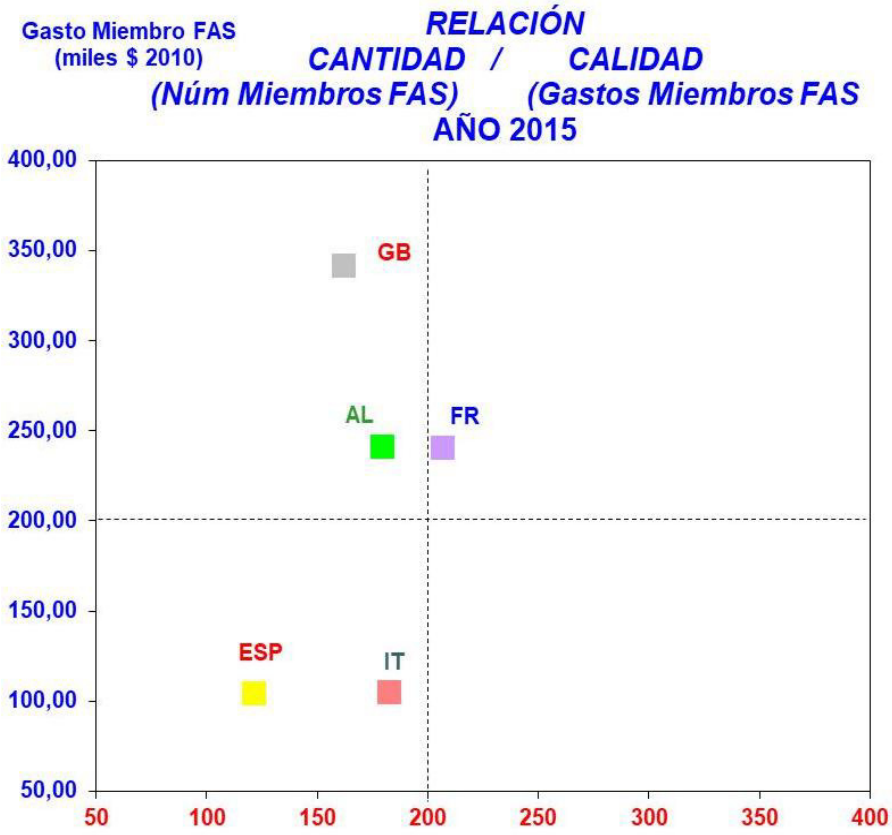
La inversión en I+D es fundamental para poder mantener una base industrial tecnológica y por tanto competitiva.

El Reino Unido y Francia, además de hacer un gran esfuerzo en modernización, invierte en I+D

Francia y España realizan un esfuerzo similar en I+D sin embargo, el esfuerzo inversor de Francia supera en diez puntos al de España.

Alemania e Italia, dedican pocos recursos a la investigación y a la inversión.

Gráfico 10: Relación Cantidad / Calidad, año 2015.



Fuente: Semestral Basic Statistical Data on the Defence effort and economic development of NATO countries, December 2015

Con este parámetro se quiere dar una estimación sobre la calidad de las fuerzas armadas relacionando al número de sus miembros con el gasto por cada uno de sus componentes. Naturalmente medir la "calidad" de un ejército solamente por la inversión económica por individuo tiene grandes limitaciones, pero aun así da una idea aproximada que resulta de interés.

Los cuadrantes del gráfico distribuyen a los países en grupos según la prioridad que éstos otorgan a la "cantidad" o a la "calidad", medida ésta en inversión económica, en relación a los miembros de sus fuerzas armadas.

Cuadrante superior derecho: Priman la cantidad y la calidad. Son los países que tienen unos ejércitos proporcionados a su población y muy bien dotados de material. (Francia).

Cuadrante superior izquierdo: Prima la calidad sobre la cantidad. Son países que cuentan con ejércitos pequeños respecto a su población y con una muy buena dotación de material. (Gran Bretaña y Alemania).

Cuadrante inferior izquierdo: Deficitarios en cantidad y en calidad. Aquí se sitúan los países que cuentan con ejércitos relativamente pequeños respecto a su población y con escasa inversión en material (España, e Italia).

En todo caso y más allá del valor que reflejan los cuadros que hemos incorporado, es necesario volver a recordar que una cosa es la contribución a la seguridad colectiva medida en términos cuantitativos y otra bien distinta, pero no menos relevante, es considerar otros factores que también se aportan y que no se evalúan no solo por ser intangibles sino por no acomodarse al sistema de medición. Además, si bien la contribución total aporta información valiosa sobre el nivel de esfuerzo, no lo aporta sobre la calidad de ese esfuerzo ni la distribución del mismo en sus distintos componentes, algunos de ellos de gran relevancia.

Capitulo 6: ¿Es posible alcanzar la tasa del 2% del PIB prevista por la OTAN? ¿Es ese un objetivo coherente? ¿Hay alternativas basadas en la autonomía? Y, en todo caso ¿es viable?

6.1. Consideraciones previas.

Hasta el momento no han sido muchas las voces que han expresado su opinión sobre la dificultad que para España representaría tener que cumplir el objetivo de gasto del 2% del PIB en defensa propuesto en la OTAN. En todo caso todas esas voces reconocen la consistencia del problema dada la enorme distancia que media entre el nivel de gasto actual y aquel que habría de realizarse, esfuerzo que implicaría duplicar el gasto actual. También señalan la necesidad de acercarse a la cuestión con rigor, tanto para establecer la cuantía real que implicaría lograr ese objetivo, caso de considerar necesario realizar ese esfuerzo, como para identificar y evaluar aquellas otras contribuciones que de hecho España viene realizando y que son también una aportación a la defensa colectiva. Finalmente, también parecen coincidir en la necesidad de que todo nuevo esfuerzo de gasto que se apruebe por encima del actual sea la consecuencia de la redefinición de nuestro modelo de FAS y de nuestra política de defensa o, al menos, de una reordenación eficaz y eficiente de sus actuales bases, de modo que se evite una actitud continuista en la planificación del gasto o una visión meramente incrementalista que reproduzca viejos defectos en la gestión de todo el modelo.

Ya se ha dicho que la asignación del esfuerzo de gasto a la defensa, por su complejidad y por el conjunto de factores que implica, requiere un escrutinio de viabilidad y oportunidad. Pero, con carácter previo, requiere un acercamiento que permita conocer la posición que al respecto hayan establecido nuestros documentos estratégicos, en tanto que expresión de nuestra propia posición como país y de nuestros propios enfoques pero también en tanto que orientaciones y premisas que deben de presidir la asignación de nuestros esfuerzos a la defensa tal y como autónomamente la entendemos y con arreglo a nuestras prioridades.

En todo caso resulta necesario tratar de responder a las preguntas clásicas relativas al qué, porqué, para qué, cuánto, cómo. La respuesta ordenada a esas preguntas en relación con el problema que analizamos nos debe de permitir analizar la cuestión en la lógica de nuestra perspectiva nacional y no como algo que parece venir impuesto desde fuera como si se tratara de un simple contrato de adhesión al

que no puedes cambiar ni una coma. En otros términos, la decisión de aceptar progresar hacia esa meta no solo ha de ser fundada en los datos (cuantía del esfuerzo y viabilidad del mismo) sino también adoptada autónomamente a la luz de nuestros propios criterios (a qué se destinaría el esfuerzo y cómo se debería de aplicar progresivamente). En suma, la convergencia del esfuerzo de gasto que los miembros de la OTAN deben de realizar ha de basarse en criterios fundados definidos colectivamente y no de forma apriorística e impuesta, ya que si no se hace así esa dinámica acentuará los problemas que en la actualidad aquejan al sistema de la OTAN. Tal y como el Real Instituto Elcano (RIE) señala, *"A falta de criterios colectivos vinculantes de convergencia en el esfuerzo militar, cada Estado revisa de forma unilateral sus presupuestos, sistemas de defensa o sus prioridades estratégicas, lo que acentúa el agravio entre "proveedores" y "consumidores" de poder militar*" ("La Defensa que viene: Criterios para la reestructuración de la Defensa en España").

Es posible que el análisis de esa meta desde la perspectiva de sus fundamentos evidencie la carencia de razones sólidas para la exigencia del 2%, más allá del criterio de la simple homogeneidad en el esfuerzo de los miembros según un patrón puramente contributivo pero no equitativo (todos los miembros, sea cual sea su situación, han de hacer la misma aportación porcentual). De ser así, cabe oponer no solo la racionalidad económica sino también la racionalidad política a la luz de la existencia de restricciones nacionales y prioridades que lo dificultan o incluso lo impiden.

En este sentido cabe preguntarse previamente acerca de cuál es el origen del indicador del 2% de gasto que la OTAN y algunos países utilizan para situar el nivel de esfuerzo en un nivel que consideran óptimo. La existencia del objetivo del 2% (entendido como un nivel óptimo de gasto en defensa) no emerge súbitamente en la reunión de la OTAN de 2014 sino que tiene precedentes tanto en sus acuerdos y recomendaciones previas como en el ámbito nacional. Por lo que se refiere al ámbito OTAN ya hemos indicado que está estrechamente relacionado con los debates sobre la denominada "Hipótesis de Explotación" de los pequeños países a los grandes y con la presión que desde hace años ejerce la administración de los EEUU para que Europa se haga cargo del coste de su propia seguridad, dinámica que, si bien ha empujado a la UE a tratar de conformar su propia estrategia de seguridad e impulsar la PCSD con el objetivo de disponer en el futuro de una Defensa Común, no se ha concretado todavía en la determinación de un objetivo de gasto similar a éste.

Por lo que se refiere al ámbito nacional cabe recordar que el 2% se alcanzó durante el período 1982/1987, ambos inclusive, si bien la riqueza nacional en ese momento era muy inferior a la presente. En todo caso y como consecuencia del alejamiento entre gasto y necesidades para la defensa, ya en el año 1991 se debatió en el Congreso de Diputados el nivel de esfuerzo de gasto en defensa que España debía de realizar para organizar un nuevo modelo de las FAS en el futuro. Los acuerdos alcanzados en sede parlamentaria se incorporaron posteriormente a la Directiva de Defensa Nacional (DDN) de 1992 y, en relación con el esfuerzo de gasto que sería necesario realizar, éste se plasmó en una Directriz que establecía el objetivo de incrementar progresivamente los recursos asignados al Ministerio de Defensa hasta situarlos en el 2 por ciento del PIB.

Posteriormente, con ocasión de la Directiva de Defensa Nacional (DDN) de 1995 y a la vista de las dificultades que se habían presentado para alcanzar el objetivo previsto del 2% del PIB, se optó ya por indicar en las siguientes que, si bien se mantenía ese objetivo, su logro habría de acomodarse a las prioridades nacionales y a la obligación de cumplir las metas establecidas en el Plan de Convergencia de la Unión Europea. Desde entonces hasta la fecha no ha habido ningún pronunciamiento que estableciera un objetivo similar en nuestras directivas de modo que se han limitado a constatar la necesidad de asignar los recursos necesarios de forma genérica, en consonancia siempre con la realidad económica del país. Parece una formulación prudente pero que en nada ayuda a la hora de entender como legítima la exigencia de la OTAN y hacerla coherente con nuestra propia visión estratégica.

6.2. ¿Sobre qué fundamentos se apoya ese mayor esfuerzo de gasto?

Ahora bien, ¿el objetivo de alcanzar el 2% del PIB es un objetivo impuesto o es también el resultado de nuestra propia decisión? En todo caso, ¿Está suficientemente fundado?

Para responder a esas preguntas resulta obligado tratar de conocer cuál es la posición que España adopta en relación con su participación en las organizaciones de defensa colectiva y sustancialmente en la OTAN. Las referencias esenciales para ese análisis se encuentran, como no podría ser de otro modo, tanto en la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) como en la correspondiente Directiva de Defensa Nacional (DDN).

A este respecto la ESN señala que, para articular su proyección exterior, España tiene que actuar en diversos escenarios tanto de forma autónoma como compartida. A tal fin, cuando se definen los objetivos de la Defensa Nacional, se establece como objetivo que agrupa todos esos escenarios el de "*Hacer frente a los conflictos armados que se puedan producir como consecuencia tanto de la defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales –en los que se intervendría de manera individual -, como la defensa de intereses y valores compartidos en virtud de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales tales como la ONU, la OTAN o la UE, en los que se intervendría conforme a sus tratados constitutivos junto con otros aliados o socios*." En coherencia con ese objetivo se enuncian las líneas estratégicas siendo la primera de ellas la "*Provisión de capacidades militares que permitan el cumplimiento de las misiones asignadas y un nivel de disuasión creíble".* De acuerdo con esa formulación, también se establecen las líneas de acción relativas a nuestro compromiso "*con el sistema de seguridad colectiva*", para lo cual se propugna el mantenimiento del esfuerzo de adaptación de las FAS a las nuevas realidades a través de "*Un proceso de transformación continua que permita un uso eficiente de los recursos*", así como la "*Adecuación del esfuerzo de adaptación a la actual situación de crisis económica.*" En una primera lectura debemos convenir que se trata de una formulación coherente que reafirma nuestro compromiso en la defensa colectiva, cosa que exige mantener un esfuerzo de adaptación de nuestros recursos, pero, eso sí, en el marco de un esfuerzo que ha de acomodarse a la situación económica que vivimos.

Por su lado, la vigente DDN establece, en este mismo sentido, que "*La Alianza Atlántica permanece como el vínculo de seguridad y defensa colectiva más apropiado para España"*, añadiendo, como no podría ser de otro modo, que "*A pesar del contexto de estrechez presupuestaria España debe contar con las capacidades que garantizan la disuasión… Debe asimismo contribuir al esfuerzo de los organismos de los que es parte, y particularmente de la UE y la OTAN…*" Posteriormente, entre las directrices a seguir que la DDN establece, se indica que "*Las organizaciones de seguridad y defensa, especialmente la OTAN, son imprescindibles en un escenario en el que la variedad de las amenazas, su propia globalización, y la incertidumbre que generan, harían impensable su confrontación por actores aislados. España apuesta decididamente por ellas…*" Y, finalmente, añade que "*La mayor eficacia de nuestras FAS y las limitaciones que impone el actual contexto económico exigen un replanteamiento del actual diseño de sus estructuras… de forma que se incremente la eficacia… promoviendo la concordancia de los recursos financieros a disposición de la Defensa con los requerimientos del escenario estratégico y las consiguientes necesidades de las FAS"*.

En suma, España reitera en todas sus directrices estratégicas su vínculo con la OTAN y la conveniencia de su permanencia en el sistema de seguridad colectiva que proporciona, debiendo de hacer a tal fin las contribuciones que se derivan de ese compromiso para poder contar con las capacidades que garantizan la disuasión "*a pesar del contexto de estrechez presupuestaria*". Pero, en la medida en que ese contexto económico impide hacer la contribución que sería necesario hacer, se opta por focalizar el esfuerzo en una revisión de estructuras y capacidades acordes con los recursos financieros actualmente disponibles. Por tanto y desde la perspectiva de nuestras definiciones estratégicas (ESN y DDN), la voluntad de ser un socio comprometido con la defensa colectiva queda subordinada en su intensidad a las limitaciones presupuestarias derivadas del propio contexto económico nacional de modo tal que incluso los esfuerzos para una transformación de nuestro modelo, establecidos de forma autónoma por España, también quedan supeditados al marco presupuestario disponible.

No es esa exactamente la visión que tienen algunos expertos que defienden a fortiori que el objetivo de alcanzar el 2% es innegociable y que debe cumplirse al margen de nuestras restricciones nacionales. Tal es el caso de Rafael Calduch, quien opina que la exigencia de incrementar nuestro gasto viene urgida por el cambio estratégico de los EEUU en su giro desde Europa al área Asia/Pacífico, de modo que, en su opinión, el Gobierno está obligado a asumir este mayor gasto "*para la viabilidad de su defensa y para evitar que haya países 'free rider' que se aprovechan de los demás, como ha hecho España en los últimos años*".

Sin embargo, para nosotros, si bien está claro que existe una concordancia entre la necesidad de hacer un mayor esfuerzo de gasto sobre la base de nuestros propios criterios de Seguridad Nacional y en la lógica de nuestras necesidades, no resulta evidente que ese esfuerzo haya de situarse inequívocamente en el horizonte del 2% del que la OTAN habla.

6.3 ¿Para qué serviría?

En todo caso, ¿para qué serviría el esfuerzo de alcanzar el 2%? O, dicho en otros términos, ¿en qué prioridades habría de emplearse y qué necesidades satisfaría?

Enrique Fojón Lagoa, en un reciente informe titulado "El gasto en defensa en España: objetivos estratégicos, militares e industriales", señala que "*Un aumento de "cuota" que doble el presupuesto tradicional, algo sin precedentes en la reciente historia española, tiene implicaciones mucho más relevantes que precisan reflexión. Antes de que se autorice el aumento presupuestario y se decida el proceso de implantación progresiva, habrá que plantearse cómo y en qué se emplearía el recurso financiero en tres niveles: político estratégico, militar y tecnológico industrial*." A su juicio, "*El resultado final en el plano militar del incremento presupuestario debería de ser el de adquirir capacidad de adaptación al nuevo ambiente operativo…",* dado que el modelo hacia el que hay que dirigirse viene impuesto por un nuevo contexto de naturaleza permanentemente evolutiva que requiere capacidad y resiliencia. En coherencia con esa orientación y teniendo en cuenta que ese objetivo del 2% implica también asignar el 20% del gasto a inversión (entendido de forma amplia), señala que "*En el nivel industrial y tecnológico, el 2% habrá que contemplarlo como un gran esfuerzo de recapitalización de la Defensa basado en un impulso de innovación integral que requeriría la combinación de la capacidad tecnológica con el arte operacional*."

A tal efecto y buscando interesar a la sociedad en la importancia del papel que de facto cumple España en la estrategia de Seguridad de la UE, destaca que España es la frontera sur de Europa con la zona más inestable del planeta y ocupa una posición relevante en el control del espacio marítimo. "*La capacidad militar tanto de protección del territorio nacional y del control de los accesos marítimos y aéreos, como de proyección de poder militar para contribuir a las necesidades de defensa colectiva y posibilitar la presencia estratégica de España en el mundo, son los supuestos que determinan las necesidades básicas de la defensa en España… dado que España es limítrofe con la zona de inestabilidad geopolítica que envuelve el área europea".* A mayor abundancia indica que esa contribución nacional no solo es inferida desde un criterio de seguridad nacional sino también desde la perspectiva de los intereses estratégicos aplicables a la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE y, obviamente, a los de la OTAN.

A su juicio, con el que coincidimos, el desarrollo de un mayor esfuerzo de gasto ha de ser la consecuencia de una revisión estratégica de nuestra política de Defensa y una redefinición de sus objetivos así como de los intereses nacionales y los compromisos con nuestros socios. Ese escenario permitirá determinar las capacidades necesarias y el nivel de esfuerzo preciso para conseguirlo.

En todo caso, ¿sabemos cuantificar ese gasto adicional para alcanzar el 2%? Determinar cuánto esfuerzo de gasto comporta la consecución del objetivo del 2% no es tarea sencilla pero es imprescindible, aunque las cifras se establezcan por mera aproximación. De esa dificultad se hacía eco Antonio Fonfría al señalar que es difícil hacer compatible ese esfuerzo con la situación económica actual y que, en todo caso y con carácter previo, "*es necesario definir qué se entiende por gasto en defensa*", en alusión a que los criterios OTAN no son coincidentes con los que España utiliza.

En esta misma línea de reflexión, si bien por referencia al gasto de los socios de la UE, se manifiesta Jesús Argumosa en un reciente artículo en el que reconoce que es difícil establecer el cómputo de los esfuerzos que los países miembros asignan a la seguridad y la defensa, recordando, en su caso, que la línea divisoria entre los recursos asignados al softpower y al hardpower es intrazable ya que la UE (al igual que la OTAN) opera sobre un escenario de múltiples recursos en su intervención sobre los conflictos. Lo cual, desde su punto de vista, supone poner en valor no sólo el esfuerzo militar sino también el esfuerzo que se despliega en operaciones civiles. "*Para la Europa de hoy, el poder blando y el poder duro van de la mano*".

Se trata, como ya hemos señalado, de un viejo debate acerca del método de imputación del gasto medido en términos nacionales o de la OTAN en la medida en que el perímetro de gasto que se toma en consideración es diferente en uno u otro caso. Es de referencia en este sentido el trabajo dirigido por Jesús Ruiz Huerta sobre las características del gasto en defensa que ya hemos citado y que, ciertamente, establece los términos del problema e incluso los cuantifica, al igual que lo hace en relación con los gastos financiados desde el presupuesto de defensa que deberían de ser imputados a otros ministerios, si bien cabe señalar que su impacto final no resulta muy relevante sino más bien sintomático y expresión de una mala técnica presupuestaria.

No obstante esa dificultad, Pérez Muinelo, recientemente y con trazo grueso, se atrevía a señalar un horizonte: "*Si tenemos en cuenta que de este dos por ciento tenemos que sustraer aproximadamente el 0,15%, que corresponde al importe de las pensiones (se refiere al criterio de imputación del gasto que sigue la OTAN), el gasto en defensa tendría que alcanzar el 1,85 del PIB, lo que obligaría a realizar un gasto del orden de unos 22.000 millones de euros en el año 2024, lo que supondría más que duplicar el gasto actual*".

Pero, centrándonos en la necesidad de disponer de algunas cifras estables y comparables, seguramente debemos de adoptar como punto de partida la propia información que la OTAN elabora, con independencia de entrar a cuestionar más tarde la mayor o menor adecuación de la misma al caso español. De acuerdo con los datos que maneja la OTAN relativos al gasto de sus miembros, España estaría contribuyendo con un gasto en defensa del 0,9% en 2016 (11.200 M de dólares), por lo que si deseara cumplir con su compromiso habría de incrementar su gasto (progresiva o finalmente) en un porcentaje adicional del 1,1%, esto es, 13.700 Millones de dólares. No obstante debemos señalar que las cifras y tasas que la OTAN maneja para España en el año 2016 no incluyen el gasto que en el año 2017 se realiza sobre la anualidad de los PEAs que en ese año no se pagó y que asciende a 711 M. de euros. Si se hubiera incorporado esa anualidad a las cifras que maneja la OTAN nuestro gasto estaría situado en torno a los 12.050 Millones de dólares y la diferencia para alcanzar la tasa del 2% se situaría en una cantidad similar. Se trata de una cifra a todas luces desmesurada y fuera del alcance del esfuerzo que España puede realizar en un contexto similar al actual.

No es el único caso en el que la diferencia para alcanzar la cifra resultante del 2% del PIB resulta elevada. Tal y como Feliz Arteaga señala en su artículo sobre autonomía estratégica, "*Alemania debería añadir 24.996 M€ al presupuesto de defensa de 39.509 M€ de 2017, Italia debería de añadir 15.983 M€ a los 20.787; los Países Bajos 6.180 a los 8.686 M€ y España 10.739 M€ sobre los 12.487 M€*".

Dado lo elevado de las cifras y a la vista de las dificultades que algunos países enfrentan, sustancialmente aquellos que deben reducir sus actuales déficits, no es extraño que existan resistencias o que, paradójicamente, algunos países actúen contradictoriamente incluso reduciendo su gasto actual, como en el caso de Francia, que reduce su gasto actual en 900 M€ cuando estaba previsto que lo aumentara en 1.500.

No solo se trataría de una cifra desmesurada para nuestras posibilidades reales sino que es incoherente para con nuestras necesidades en curso y nuestras restricciones políticas, en el marco de un proceso de recuperación económica que hasta el presente no ha permitido alcanzar el objetivo de déficit, mantiene nuestra deuda en el 100% de nuestro PIB y tiene a otras políticas esenciales en situación de infradotación presupuestaria. En todo caso cabe preguntarse primero cuál es la cantidad necesaria para un buen funcionamiento de nuestro sistema.

Es evidente que meta del 2% no tiene sentido por sí misma si no se deduce su necesidad como consecuencia no solo de un retorno a tasas de gasto similares a las existentes antes de la crisis sino también de un proceso previo de revisión de nuestros objetivos estratégicos y de transformación de nuestro modelo de fuerza. Será como consecuencia de esa revisión que estaremos en condiciones de determinar con rigor el esfuerzo de gasto que resulta necesario en lógica puramente nacional sin estar condicionados por objetivos ajenos a nuestra propia planificación ya que es bien sabido que los excesos suelen ser peores que los defectos.

Cuestión distinta a la anterior viene a ser la de tomar en consideración para esa revisión y planificación del gasto, el posible impacto que pudiera deducirse de una rápida implantación de la Defensa Común a partir de la PCSD. No tanto por los condicionantes y restricciones, que se seguirían manteniendo, cuanto porque la planificación de la fuerza y de las capacidades seguiría enfoques muy diferentes (fuerzas conjuntas, capacidades comunalizadas, recursos compartidos, etc).

6.4 ¿Es la autonomía estratégica una opción? ¿A qué escala cabe hablar de la autonomía como una opción estratégica?

El interés por la revisión estratégica del papel que cumplen o pueden llegar a cumplir los sistemas colectivos de seguridad ha crecido en los últimos años tanto como consecuencia de los nuevos contextos derivados de la globalización, como por la aparición de nuevos riesgos y amenazas que ya no pueden ser atendidos bajo los modelos nacionales al uso. Todos los países europeos son conscientes de que de futuro no podrán por sí solos enfrentar los nuevos conflictos. Adicionalmente se constata que el desarrollo de una nueva política de seguridad y defensa y su adaptación a los cambios del entorno estratégico está desplazando el vértice desde lo interior a lo exterior y de la defensa autónoma a la defensa común, modificando sustancialmente las bases estructurales sobre las que hasta ahora se venía sosteniendo esta función primaria del estado y produciendo inevitablemente fuertes tensiones que afectan al gasto. El reposicionamiento estratégico de los EEUU también empuja en la misma dirección, de modo que esa dinámica se manifiesta en el seno de la UE a través de dos grandes tendencias aparentemente contrapuestas:

el repliegue sobre la seguridad nacional (los riesgos propios que han de ser atendidos unilateralmente o en régimen de alianza), y el impulso de la PCSD con el objeto de avanzar de forma decidida en la articulación de la Defensa Común.

La base conceptual de esa nueva dinámica en la UE viene a ser la de la autonomía estratégica, tal y como reconoce el RIE en su documento titulado "La autonomía estratégica y la defensa europea", en el que se afirma que "*El objetivo más repetido en el relanzamiento de la defensa europea es el de conseguir la autonomía estratégica de la UE. Pese a su utilización frecuente, el concepto de autonomía estratégica no tiene por qué ser único, intuitivo ni imparcial".* Este concepto, advierte Felix Arteaga, autor del artículo, puede ser modulado en virtud del peso que se conceda a cada una de sus tres dimensiones básicas, política, operacional e industrial, siendo así que a lo largo del desarrollo de la PESD cada uno de esos componentes ha variado, estando en la actualidad más inclinado hacia el componente industrial y tecnológico. En todo caso, destaca, la visión dominante ahora entre los países miembros vendría a estar basada en "un enfoque de complementariedad", esto es, la autonomía nacional que muchos miembros de la UE reclaman, se ve reforzada por la autonomía estratégica de la UE.

Para Paulina Correa hay que tener en cuenta que la provisión de la defensa se lleva a cabo de forma desagregada, en el nivel nacional, y solo marginalmente a escala regional. Esa característica da lugar a lo que se denomina "la brecha jurisdiccional", ya que si bien los riesgos y las amenazas se producen a escala transnacional, la toma de decisiones sobre la política de defensa sigue siendo una competencia nacional. Esta "brecha" debe de ser resuelta adoptando estructuras y mecanismos colegiados que hagan más coherente y correlacionen mejor la estrategia nacional con la estrategia compartida tanto a escala europea como de la OTAN.

Más allá del debate sobre la concurrencia o la complementariedad de la OTAN y UE en el campo de la seguridad y la defensa, parece indudable que ambas se muestran exitosas en la articulación de un modelo colectivo, con independencia del propio papel que los EEUU han venido cumpliendo en el esfuerzo de liderazgo y aportación de recursos a la primera. Los análisis estratégicos en las sociedades de nuestro entorno y en la nuestra basculan cada vez con mayor intensidad a favor de la defensa compartida no solo como un contrato de apoyo mutuo, sino, como sucede ya en el ámbito de la UE, como la necesidad de disponer de recursos comunes estructurados, organizados y operativos. No se trata de una visión dicotómica entre lo nacional y lo colectivo. Tal y como Paulina Correa señala, "*La definición de los intereses nacionales seguirá siendo una prioridad lógica de las estrategias de seguridad y defensa. Sin embargo, en un mundo cada vez más interdependiente, la definición de esos fines y objetivos necesariamente ha de ser compatible con la participación e implicación en diferentes alianzas militares y sistemas colectivos de seguridad*." De ahí que sea importante profundizar en los fundamentos económicos que se derivan de un modelo de autonomía estratégica, sea cual sea la escala que se escoja.

Carlos Martí Sempere indica en su estudio sobre esta cuestión que con frecuencia se defiende el objetivo de alcanzar la autonomía estratégica olvidando que el logro de ese objetivo implica estar en condiciones de llevar a cabo un considerable gasto en inversiones. Según dicho autor, cabe señalar algunas dificultades que condicionan esa capacidad de ser autónomos. "*En primer lugar, el problema surge*

porque las cantidades que las naciones dedican a las adquisiciones son relativamente modestas para las capacidades que se desean obtener, algo que se ve con más claridad cuando se compara con las cantidades invertidas por los EE.UU. Esto hace que no se renueven con la suficiente celeridad los medios necesarios para mantener el liderazgo en el campo de operaciones, lo que en el largo plazo deja obsoleto el arsenal militar".

"*En segundo lugar, las cifras destinadas al I+D parecen también insuficientes a la luz de lo que invierten otras potencias. En 2013 los europeos solo invirtieron 7.800 millones de euros en estas actividades, de los cuales solo 2.100 M€ se destinaron a investigación y tecnologías, mientras que los Estados Unidos tienen previsto invertir 63.700 M€".*

"*En tercer lugar, las diferentes prioridades nacionales y de la UE pueden dificultar la debida coordinación. La mayor eficiencia que se lograría en la defensa europea mediante una especialización de los Estados Miembros se enfrenta al temor a una dependencia de los aliados europeos que pudiera poder en peligro la autonomía nacional. Esto fomenta la preferencia de autoabastecimiento de material militar e impide la citada especialización industrial a nivel europeo, ya que las naciones temen no poder actuar en solitario si dependen para su suministro de otros Estados Miembros*".

"*En cuarto lugar, las preferencias nacionales y las políticas industriales conservadoras de los Estados Miembros favorecen el suministro por la industria doméstica… el unilateralismo excesivo y la falta cooperación especialmente importante en la obtención de determinadas capacidades. Este comportamiento genera una duplicidad importante, en algunos casos excesiva, de sistemas de armas, y un exceso de capacidades industriales que, sin embargo, impide mantener el liderazgo de la industria europea en el mercado internacional"*.

En suma, señala a modo de conclusión, "*Disponer de autonomía estratégica requiere, entre otros, de un dominio importante de la ciencia y la tecnología para dotar a las fuerzas armadas de sus capacidades operativas… para lo que se requiere una amplia base tecnológica e industrial. Las capacidades industriales de la Unión Europea en defensa están en consonancia con el desarrollo técnico e industrial de sus Estados Miembros y de la relevancia que éstos han dado a la defensa. Sin embargo, la ambición de la Unión por conseguir "autonomía estratégica" y ser un "proveedor de seguridad" es, hoy por hoy, más un deseo que una realidad tangible*".

En todo caso hay que volver a insistir en que si bien la autonomía estratégica en una organización como la UE se presenta como racional y deseable, su consolidación pasa inevitablemente por la asunción de una cierta pérdida de la autonomía nacional entendida como la soberanía de cada país en tanto que pérdida de ciertas capacidades militares o industriales, subordinación al interés colectivo y al modelo de gobernanza que se adopte, temas todos ellos de una máxima importancia.

6.5 La necesidad de los consensos políticos y sociales para incrementar el nivel de esfuerzo.

Tiene sentido recoger aquí lo que al respecto dice la ESN cuando trata de fundamentar la importancia de la continuidad en el tiempo de los esfuerzos de transformación de toda política de seguridad nacional y de señalar la necesidad de los consensos de respaldo a la misma, en tanto que auténtica Política de Estado, indicando que "*La Política de Seguridad Nacional requiere la planificación y definición de principios y líneas de actuación permanentes, capaces de dar respuestas integrales a los desafíos actuales. Necesita continuidad nacional, superando los marcos temporales y las agendas políticas particulares de cada Gobierno. Por este motivo, la Seguridad Nacional se apoya en el compromiso y el consenso de todos, para actuar de forma concertada y cohesionada*". Un grado de respaldo político que ha de tener su correlato en el respaldo social. De ahí que se establezca que "*La colaboración y el apoyo del ciudadano son imprescindibles. Esta implicación será posible si se fomenta una cultura de seguridad sólida, basada en el previo conocimiento, concienciación y sensibilización sobre la importancia que la seguridad reviste para garantizar su libertad, prosperidad y, en suma, su modo de vida conforme a los postulados del Estado social y democrático de Derecho*".

El RIE en el documento antes citado señala en este sentido y, como si se refiriera a una foto fija, que "*La crisis económica actual ha venido a catalizar los efectos acumulados de una desinversión presupuestaria crónica, del aumento de costes derivados de la profesionalización, de la inflación exponencial del coste de los equipos y del impacto económico de las misiones internacionales*". Pero advierte, a reglón seguido y por lo que ahora mismo interesa analizar, que un retorno a tasas como las que la OTAN propone no solo encerrará graves dificultades sino que "*incrementará el escrutinio político y social sobre los presupuestos de defensa a la hora de repartir reducciones e incrementos*". En otras palabras, el debate sobre las preferencias quedará abierto y la posible mayor demanda de seguridad quedará afectada por el grado de respaldo social que se obtenga en un momento dado en función de la percepción del riesgo que la sociedad tenga y del papel que consideren que debe de cumplir España en ese escenario o por la existencia de focos de inestabilidades que se consideren cercanos.

En esa misma dirección apunta Fojón Lagoa cuando indica que, siendo para él muy relevante tener en cuenta que una decisión como esa ha de ser explicada a una sociedad, la española, que no está acostumbrada a debatir pensamiento estratégico y suele ver con indiferencia los recortes a los que se somete el gasto en defensa, todo esfuerzo para producir un incremento que no goza de respaldo social hace conveniente no solo explicar y justificar su necesidad sino también poner en valor sus posibles beneficios y retornos, lo que le lleva a afirmar que "*El incremento presupuestario debe de contemplarse como una gran inversión que busca retornos para las capacidades y riqueza nacional*."

A nuestro entender, puede afirmarse que España no está en condiciones de incrementar hoy su actual nivel de gasto en defensa hasta el 2% del mismo modo que puede afirmarse con rotundidad que España tiene infradotada en la actualidad su Política de Defensa. También puede predecirse que el retorno de España y de otros países con un nivel medio o bajo de gasto sobre su PIB pero con elevado nivel de deuda y/o déficit público a las tasas de crecimiento anteriores a la crisis que

permitan un incremento del gasto público, será lento y no necesariamente continuado. Plantearse en ese marco que la dotación de recursos a la defensa puede ser una variable no sometida al debate y al escrutinio de oportunidad de los ciudadanos es ingenuo y, mucho más, si la presentación del esfuerzo se hace como una exigencia externa y no como una necesidad en lógica nacional.

6.6 En conclusión, ¿cabe encontrar una senda de esfuerzo que armonice los intereses nacionales y las restricciones existentes con la posición de nuestros socios y aliados en la OTAN?

El punto de partida de esta aproximación no es otro que el de reconocer que en la situación actual el gasto es inferior a las necesidades de presente, que la defensa está infradotada no solo como consecuencia de las reducciones efectuadas estos años sino también respecto del modelo de defensa que está en curso. Esa situación es predicable de todos y cada uno de los conceptos de gasto (ya que la rutina administrativa de las reducciones se lleva a cabo en todos los conceptos de gasto con independencia de que recaiga en mayor medida sobre los más elásticos o aquellos que pueden ser más fácilmente desplazados en el tiempo).

Hemos tratado de efectuar un acercamiento al dilema que plantea un posible incremento del gasto en defensa en España que permita alcanzar una tasa del 2% del PIB desde las muy diversas perspectivas que a nuestro entender es necesario ponderar. Parece claro que ni España ni ninguno de los miembros de la UE puede enfrentar el futuro de su seguridad y defensa de forma unilateral, parece adecuado asociar el futuro de nuestra seguridad al de nuestros socios europeos, pero también parece evidente que los pasos en esa dirección no solo son lentos y vacilantes sino que siguen confrontando con las reticencias de muchos de sus miembros que temen perder su autonomía dentro de ese futuro modelo. También parece claro que el papel de la OTAN va a seguir siendo determinante incluso si el modelo de Defensa Común avanza con ritmo decidido. Pero, a diferencia de lo que denominamos contribución a la defensa en el marco de la OTAN, la contribución en el seno de la PCSD se presenta con rasgos propios que, lejos de imponer una tasa de contribución a sus miembros basada en un nivel de gasto, trata de definir un perímetro para la participación voluntaria de aquellos países miembros que decidan asociarse para progresar dentro de ese modelo. De ese modo también se define mejor la finalidad a la que se dirigen los esfuerzos de contribución, siendo, señaladamente relevantes, aquellos que irían dirigidos a las estructuras comunes, a los equipamientos homogéneos y a la complementariedad de las capacidades, todo ello dentro de un modelo más eficiente que el que rige a escala nacional y en la lógica de hacer compatible la contención del gasto con el aumento de la seguridad.

El dilema que enfrenta España acerca de cómo mejorar la provisión de seguridad y defensa en el contexto actual y en el marco de restricciones económicas del gasto público que previsiblemente se mantendrán durante años no debe resolverse de forma maximalista, como si alcanzar la tasa del 2% del PIB fuera la única hipótesis posible y no alcanzarla determinara no estar en condiciones de garantizarla. Existe un amplio arco entre el gasto actual y ese objetivo que es posible reducir no solo con los crecimientos esperados sino con la búsqueda de alternativas que, moderando algunos contenidos del gasto por eficiencia o por el uso compartido de

las capacidades, permitan que esa contribución sea más efectiva y se dirija a los aspectos en los que nuestra seguridad y defensa deben de centrarse.

Los cambios geopolíticos ponen en cuestión que el modelo de Defensa actual vaya a perdurar sobre la base del esfuerzo que realizan los Estados que más invierten y sustancialmente sobre el esfuerzo que los EEUU realizan en la seguridad colectiva a través de la OTAN. Ese giro obliga a los socios europeos a asumir su responsabilidad de sostener, con un cierto grado de autonomía, su propia seguridad y defensa. Esa dinámica también obliga a España a redefinir su propio modelo desde su propio enfoque que, obviamente comparte en gran medida con sus socios de la UE. En ese contexto posiblemente España deba plantearse como objetivo, tal y como el RIE propone en uno de sus documentos, la coexistencia entre lo que podemos denominar un esfuerzo de sostenimiento y lo que habitualmente llamamos un esfuerzo de transformación, siendo el primero de ellos el que garantiza un nivel de suficiencia, y siendo el segundo, el de transformación, el que debe de activarse para alcanzar nuestro óptimo de seguridad nacional.

En todo caso, fuera cual fuera el enfoque que se adopte, el escrutinio sobre la viabilidad del objetivo del 2% o de cualquier otra tasa de incremento del gasto ha de hacerse, como hemos tratado de explicar, sobre la base de nuestras propias necesidades y capacidades y nunca "de arriba abajo", esto es, desde el objetivo del 2% hasta la situación actual del gasto (como si el objetivo fuera indiscutible y su formulación hubiera estado acompañada de un esfuerzo de definición irrefutable de sus contenidos o como si de una simple operación de sumar y restar se tratara), sino que ha de hacerse en el marco de nuestra propia autoevaluación y como consecuencia de nuestra determinación sobre la necesidad de alcanzar "nuestro propio óptimo de seguridad". Y aún más, realizando una revisión profunda del actual modelo de FAS, tanto por lo que se refiere a su organización como a sus misiones y aportando las capacidades necesarias para implantar modelos de gestión del gasto en su conjunto más eficientes que las actuales.

Desde esa perspectiva debemos de categorizar el objetivo del 2% como un "objetivo de máximos" (no solo porque se encuentra alejado de nuestro gasto actual sino también porque viene a ser la meta autoimpuesta en el seno de la OTAN en tanto que nivel deseable que todos los miembros deben de alcanzar), una meta a la solo se debe llegar si resulta coherente con nuestras propias necesidades y nuestras posibilidades. Por tanto, a nuestro entender, el gasto de defensa en España debe de estar determinado, esquemáticamente y a riesgo de simplificar este debate, por dos enfoques: el gasto que correspondería hacer para cumplir nuestros objetivos estratégicos de modo eficaz y con arreglo a nuestra propia visión, misiones y objetivos; y el gasto que deberíamos de hacer como consecuencia directa de nuestra participación en las políticas comunes con nuestros socios y aliados (PCSD y OTAN). Ahora bien, en ambos casos hay que ponderar previamente el esfuerzo de gasto que habría que realizar para transformar nuestro actual sistema de fuerza y generar un nuevo ciclo de capacidades y pasarlo por el tamiz del gasto posible en el contexto de nuestra capacidad económica y en concurso con las restantes políticas básicas.

Desde ese esquema resultaría necesario introducir las correcciones al gasto actual para situar las dotaciones presupuestarias en el nivel necesario, incluyendo los compromisos actuales en PEAs y el impacto de su sostenimiento y ciclo de vida;

asimismo, evaluar el impacto en el gasto de la reordenación de las FAS y del coste de las nuevas capacidades necesarias para ese nuevo modelo; introducir en ese modelo las previsiones de una participación más directa en la Defensa Común dado que implica aportar capacidades y compartir otras o reducir las propias de las que disponen nuestros socios; finalmente, pasar el resultado por el escrutinio de las preferencias políticas y sociales. En todo caso, la resultante de ese ejercicio teórico no implica descrestar homogéneamente el gasto sino priorizar los objetivos y graduarlos en el tiempo.

En todo caso, y siguiendo el modelo de análisis de oportunidad antes citado, y como conclusión, debemos acercarnos a la cuestión sometiéndola al escrutinio de su viabilidad.

En primer lugar este esfuerzo ha de ser económicamente viable, para lo cual es preciso establecer el cuánto y el cómo. Hemos dejado anotado que España mantiene su presupuesto de gasto en defensa por debajo del 1,3% del PIB desde hace casi 25 años y que, incluso computando otros gastos asimilables, nunca habría alcanzado el 1,4 en ese período. También hemos dejado anotado que las dotaciones del período 2000/2008 si bien eran suficientes para el funcionamiento ordinario, el mantenimiento de la capacidad operativa y las inversiones en equipos, implicaban una infradotación al no estimar en su justa medida los tres impactos básicos que o bien estaban ya en curso o se producirían de forma inevitable en los siguientes años: las anualidades crecientes de los PEAs en un promedio aproximado de 1.500 M€/año antes de su "aplanamiento" en el tiempo; el impacto del sostenimiento y el ciclo de vida de esas capacidades en un promedio aproximado de 700 M€/año; y el proceso de transformación que ha sido interrumpido y cuyo impacto es de muy difícil evaluación pero que comporta un gasto adicional durante el período en que se lleve a cabo. Finalmente hemos puesto de manifiesto que la evolución entre 2008 y 2017 está caracterizada por la reducción del gasto de modo tal que la actual tasa de gasto sobre el PIB se sitúa aproximadamente en el 0,85%.

De acuerdo con los datos actuales sabemos que el gasto que España habría de efectuar para cumplir el compromiso OTAN del 2% del PIB ascendería en 2017, aproximadamente, a 22.300 M€. Si tratáramos de establecer una pauta de gasto estable y sostenible que satisfaga de forma adecuada los gastos de funcionamiento ordinario y los que atiendan las grandes partidas de gasto diferenciadas (OMPs, Inversiones en grandes sistemas PEAs), así como los que afectan al sostenimiento del ciclo de vida de los sistemas actuales, es muy posible que nos acercáramos a una horquilla de gasto situada entre el 0,90% y el 0,95% (incorporando las anualidades PEAs en un importe de 1.500 M€, las OMPs en un importe anual de 800 M€ y el Sostenimiento y ciclo de vida por importe anual de 700 M€). Y si adicionalmente se llevara a cabo un nuevo ciclo de capacidades y si para su financiación se estimaran no solo las anualidades sino también los gastos de soporte y sostenimiento en un promedio anual de 1.000 M€ (en un ciclo de adquisiciones financiable en 10 años), puede estimarse con suficiente rigor que la horquilla de gasto se movería como máximo entre el 1,05% y el 1,1%. Finalmente, es posible que con la incorporación de otros gastos imputables según los criterios de OTAN (ej. Pensiones militares en Clases Pasivas) el gasto se pudiera estimar en hasta un 0,15% más, alcanzando una tasa de 1,25%, lo cual implicaría un montante de gasto de aproximadamente 13.900 M€, lejos de los 22.300 M€ que

implica alcanzar el 2% y evidenciando la escasa viabilidad e incluso la escasa necesidad del esfuerzo que se espera que España lleve a cabo.

Por lo que se refiere al cómo se puede realizar ese esfuerzo, se ha de considerar en primer lugar si es viable en el mismo contexto y circunstancias en el que llevamos a cabo un conjunto de políticas de austeridad y restricciones, auspiciadas y exigidas a su vez por algunos de los mismos países que desde la OTAN también exigen la elevación de nuestro gasto, que afectan también a otras políticas básicas, lo que nos llevará inexorablemente a un análisis de oportunidad. Dado que nada indica que el actual escenario económico vaya a cambiar sustancialmente a corto y medio plazo, y dado que el esfuerzo de gasto que se pide no es puntual sino estructural, cabe deducir prima facie que todo incremento de gasto público en España solo podría ser financiado desplazando otros gastos. La simple aportación de más esfuerzo de gasto sin inducir retornos económicos ni generar incentivos para nuestro propio modelo de defensa se convierte así en algo de imposible cumplimiento en el momento actual. Dicho en otros términos, la base de ese esfuerzo adicional no puede ser otra que una mejora en la calidad y contenidos de nuestro servicio público de defensa (incentivos que deben de ser asumidos por nuestra sociedad), así como una inversión en nuestro propio crecimiento tecnológico e industrial (retornos que deben de ser explicados a nuestra sociedad).

En segundo lugar hemos de verificar si ese esfuerzo es políticamente viable. Lo que implica previamente definir el para qué. Ya sabemos que la respuesta en lógica OTAN no puede ser otra que para mejorar nuestra defensa colectiva y para estar en mejores condiciones que ahora mismo frente a las nuevas amenazas, así como para evitar la asimetría del esfuerzo entre los socios. No obstante, dado que las aportaciones del esfuerzo adicional no van dirigidas a dotar de recursos comunes a la organización sino destinadas a nuestra propia defensa bajo el principio de que los esfuerzos de cada socio aportan seguridad a los demás, la respuesta se deduce esencialmente de lo ya dicho en el enunciado anterior si bien exige tomar en consideración el debate sobre las preferencias del gasto entre fuerzas políticas con distintas posiciones al respecto. La inexistencia de un consenso político amplio para abordar ese esfuerzo no solo condiciona la iniciativa sino que puede llegar a estigmatizarla o hacerla insostenible en el tiempo.

Y en tercer lugar hemos de verificar si el esfuerzo en cuestión es socialmente viable. Lo que implica obtener el respaldo social a la decisión. Ya hemos señalado con anterioridad que en nuestra sociedad no está suficientemente articulado el discurso sobre la importancia de la defensa para nuestra seguridad y la de nuestros socios. También hemos aludido a que la inexistencia de ese discurso ha estado en el origen de la infradotación histórica de las FAS así como en la aparente opacidad sobre el gasto realmente realizado. Un cambio en esa dinámica viene a ser un factor clave para poder obtener el respaldo a este esfuerzo y para conformar una opinión pública favorable.

De acuerdo con el triple análisis anterior podemos establecer un camino ajustado a lo que idealmente cabría hacer:

1.- Evaluar de forma crítica la situación actual del gasto y su impacto sobre el nivel de seguridad con el que afrontamos nuestros riesgos.

2.- Evaluar de forma autónoma nuestras necesidades, en el contexto de nuestros objetivos y compromisos con aliados y socios, con la mirada puesta en la transformación de las FAS.

3.- Determinar las capacidades militares e industriales de las que es necesario disponer a la luz del grado de autonomía que se precisa para atender nuestros propios objetivos así como de las estrategias de capacidad compartida impulsadas por la UE.

4.- Determinar el nivel de esfuerzo de gasto necesario para alcanzar un óptimo de seguridad nacional teniendo como referencia el nivel medio de esfuerzo que llevan a cabo nuestros socios.

5.- Establecer una senda de esfuerzo adicional para alcanzar el óptimo de seguridad teniendo en cuenta las restricciones nacionales y sometiendo al escrutinio dicho incremento de modo que la sociedad conozca el para qué de dicho esfuerzo.

6.- Definir un modelo de financiación y gestión presupuestaria adecuado y no incrementalista que permita seleccionar el escenario de gasto más idóneo y sostenible.

7.- Separar el modelo de financiación del gasto ordinario del que se asigna a las inversiones en grandes programas y sistemas con el objeto de que el impacto de los éstos sea atendido financieramente al margen del ciclo, y de que la aprobación de los programas venga inducida tanto por la ventaja estratégica que se espera proporcionen, como por los retornos tecnológicos e industriales que implican. Extremar la evaluación de los costes de obtención y sostenimiento así como desarrollar la adecuada estructura de control de su ejecución.

8.- Implementar este proceso de forma ordenada y finalista, buscando obtener el mayor nivel de consenso político y social y buscando reforzar el papel del Parlamento en la determinación de las metas y en el control de esta política.

En suma, debemos de considerar la meta del 2% como un indicador del grado de contribución hacia el que hay que tender pero cuyo cumplimiento no puede ser impuesto (y menos en el actual nivel de restricciones nacionales). También debemos de explicar con claridad que toda contribución al sistema colectivo de seguridad es necesario que produzca retornos y beneficios concretos en la medida en que debe de estar dirigida a la transformación de nuestras propias capacidades y al cumplimiento de nuestros objetivos. Y, finalmente, debemos explicar también, que la defensa colectiva que realizan las organizaciones como la OTAN no es una externalización de la defensa nacional. Esto es, no pagamos a otros para que se encarguen de nuestra defensa, sino parte de nuestra propia seguridad a la que solo contribuiremos eficientemente si nuestra contribución, aparte de nivel de gasto adecuado y viable, también se basa en un modelo coherente de fuerza y capacidades.

Capítulo 7: La opinión pública en el campo de la defensa

7.1. Opinión pública y política de seguridad y defensa.

Como ya se ha puesto de manifiesto en anteriores apartados, el concepto seguridad abarca ahora un espectro mucho más amplio que en el pasado hasta el punto de llegar a subsumir el de defensa y crear un nuevo marco de referencia. En ese nuevo marco de referencia cumplen un papel relevante los medios de comunicación, los institutos de investigación, la opinión pública y el electorado. La opinión pública es ahora, más que nunca, un factor a tener en cuenta en la toma de decisiones sobre las cuestiones relativas a la seguridad y la defensa.

Desde esa perspectiva hemos considerado de interés poder incorporar a este informe los resultados más significativos de los análisis de opinión sobre la política de defensa en nuestros entornos sociales y culturales, como herramienta que nos permita comprender el grado de representatividad y legitimidad que respalda algunas de las iniciativas en curso, dado que la posición de los ciudadanos es un elemento integral de la política moderna y debe de ser objeto de profunda consideración. Los datos que se recogen a continuación se refieren a la percepción pública sobre el papel de la OTAN.

En relación con la percepción que sobre el papel de la OTAN tienen los ciudadanos de los países miembros de la Alianza son de referencia los trabajos realizados por el PEW Research Center. Su encuesta sobre actitudes globales realizada entre 9.761 encuestados en EE. UU., Canadá, Francia, Alemania, los Países Bajos, Polonia, España, Suecia y el Reino Unido, del 16 de febrero al 10 de abril de 2017, arroja resultados interesantes que muestran una tendencia creciente en la opinión favorable a la OTAN tanto en Europa como en EEUU. Aproximadamente seis de cada diez estadounidenses (62%) tienen una opinión favorable sobre la OTAN, mostrando un incremento de un 9% sobre las cifras del último año y alcanzando tasas de apoyo record. En Europa son los polacos y los holandeses (79%) los que manifiestan el mayor nivel de apoyo a la OTAN de entre los miembros de la Alianza entre los que se llevó a cabo la encuesta. Tales porcentajes de respaldo a la OTAN mejoran los obtenidos en 2015 en los que dicha posición era de un 74% en Polonia y un 72% en los Países Bajos. Por su parte, el 67% de los alemanes tienen una

opinión positiva del pacto de seguridad transatlántico y seis de cada diez personas en Francia (60%) también expresan una opinión favorable. Estas cifras en Francia suponen un incremento de 11 puntos respecto a los datos de 2016, pero también suponen 11 puntos menos que en 2009. Aquellos que hoy tienen una opinión favorable del partido centrista En Marche, el nuevo partido político del presidente Emmanuel Macron, y del conservador Les Republicains, tienden a respaldar en un mayor grado a la OTAN.

Dentro del repunte general de las opiniones favorables a la OTAN, existen sin embargo marcadas diferencias políticas entre los ciudadanos de los países miembros. Puede afirmarse que aquellos países europeos en los que predomina la derecha ideológica son más propensos a una opinión favorable que aquellos en los que predomina la izquierda. En España, en concreto, existe una diferencia de 27 puntos porcentuales entre la posición de apoyo a la OTAN que manifiestan los encuestados en virtud de su adscripción a derecha o izquierda, 59% frente a 32%, respectivamente. En Suecia, la diferencia de posición por razón del criterio ideológico es similar, 26 puntos, mientras que en Francia es de 14 puntos, y en Alemania de 13 puntos. La porción de la derecha francesa que expresa su posición favorable respecto de la OTAN ha crecido 14 puntos en el último año, mientras que entre la derecha alemana ha subido 13 puntos en el mismo período.

Particular interés reviste la opinión expresada por los encuestados en relación con un posible conflicto con Rusia y la obligación de proporcionar asistencia militar en caso de ataque a otro país miembro. Así, en España, el 46% considera que se debería apoyar a cualquier miembro de la OTAN en caso de ataque de Rusia. La mayoría de quienes apoyan al Partido Socialista Obrero Español, al Partido Popular y al Partido de los Ciudadanos, respaldarían el apoyo a un aliado de la OTAN en caso de ataque a un país miembro (52%), mientras que aquellos que tienen una opinión más cercana a Podemos o a IU, se manifiestan mucho menos propensos a hacerlo (37%).

Sirva de referencia a este respecto la posición que adopta la opinión pública en Francia. El 53% se muestra favorable a prestar asistencia militar a un país miembro de la OTAN en caso de ser atacado, cifra que es superior a la manifestada en 2015, que era del 47%. Ese mayor respaldo comparado con el obtenido en 2015 avanza entre las personas mayores y los votantes de la izquierda. Los holandeses también expresan una mayor disposición hacia el compromiso de defensa mutua de la OTAN, de modo que el 72% opinan que su país debe presar ayuda militar a otros en el caso de un conflicto con Rusia.

Por otra parte, el Eurobarómetro de 2017 también proporciona datos de interés para el objeto de nuestro análisis en el campo de la seguridad. De acuerdo con sus resultados, los europeos, en general, se sienten seguros: Nueve de cada diez personas dicen sentirse seguras en su entorno inmediato, y ocho de cada diez personas piensan que su país y la UE son lugares seguros para vivir. Esa percepción tiene oscilaciones relevantes, de modo que mientras el 98% de las personas en Dinamarca y Finlandia se sienten seguras en su ciudad, pueblo o aldea, solo el 71% dicen sentirse seguras en Bulgaria.

Al tiempo, se constata una creciente preocupación por algunas de las amenazas a la seguridad, especialmente el terrorismo y el extremismo religioso, que sin duda

viene inducida por incidentes recientes como los ataques sufridos en varias ciudades europeas. La mitad de los encuestados en 2017 considera que el terrorismo es un desafío importante para la seguridad de los ciudadanos de la UE, frente a un tercio que mostraba esa preocupación en 2011. Un 20% considera que el extremismo religioso es una amenaza, frente a un 5% que lo consideraba así cuatro años antes. Los encuestados también creen que muchas de las amenazas de seguridad que enfrenta Europa son cada vez más severas. Así, dos tercios de los encuestados piensan que es probable que el desafío del terrorismo aumente en los próximos tres años (frente al 51% en 2011), mientras que solo un 10% considera que puede disminuir. De ahí que resulte coherente que en 10 naciones europeas, el ISIS sea considerado por los ciudadanos como una amenaza seria para sus países. Esto incluye una mediana del 74% en los países europeos que dicen que ISIS es una gran amenaza para su nación, el mismo porcentaje que en los EE. UU (74%). En Francia ese porcentaje alcanza el 88%, y en Italia el 85%.

Si bien el ISIS es la principal amenaza en la mayoría de estos países, el cambio climático global también es una preocupación apremiante, especialmente en España (89%) y Suecia (64%), donde este tema encabeza la lista. En los 10 países de la UE, una mediana del 64% dice que el cambio climático global es una gran amenaza, a continuación de la pobreza, el hambre y la falta de agua potable, y el terrorismo internacional, elenco de amenazas que son coincidentes con las expresadas tanto por la OTAN, como por la UE o España en sus documentos estratégicos.

Aun cuando el poder y la influencia de Rusia no se mencionan en el Eurobarometro como la mayor amenaza en ninguno de los países encuestados en Europa o América del Norte, sí aparece en la encuesta como una preocupación relevante en Polonia (65%). En este mismo sentido, el poder y la influencia de EE. UU se consideran una amenaza importante en una mediana del 31% en toda Europa. España es un caso atípico, con un 59% de encuestados que se manifiestan preocupados por el poder y la influencia de los Estados Unidos. En todo caso, en seis de los países europeos encuestados, la preocupación sobre el poder y la influencia estadounidense ha aumentado desde 2016.

En cuanto a la cooperación, casi nueve de cada diez piensan que es importante ayudar a las personas en los países en desarrollo (89%). Esta proporción se ha mantenido estable desde 2015. Más de uno de cada dos encuestados en la UE (52%) piensa que los países deberían continuar ayudando tal y como lo hacen en este momento, mientras que más de uno de cada cinco (22%) piensa que la UE y los Estados miembros deberían gastar más dinero para apoyar a los países en desarrollo.

Es oportuno mencionar que en un Eurobarómetro de 2017 de carácter monográfico sobre ciberseguridad, la mayoría de los encuestados (56%) considera la ciberseguridad un desafío "muy importante" para la seguridad interna de la UE. Además, más de ocho de cada diez encuestados (87%) consideran el cibercrimen como un desafío importante, registrando un aumento significativo del 80% sobre los datos de marzo de 2015.

7.2. Opinión pública en España sobre defensa

En España, en el campo de la opinión pública relativa a la defensa, son de referencia los trabajos demoscópicos llevados a cabo por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). El CIS en su barómetro de 2016 preguntó sobre la adecuación de los recursos destinados a la defensa en España. Más del 38% de los consultados consideró que son demasiados, el 29,4% opinó que eran ajustados, un 12,3% los valoró como insuficientes, y casi un 20% no contesta porque no tiene una opinión formada.

Por otra parte, por encargo del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), el CIS elabora un monográfico sobre Defensa y FAS en una serie que se viene realizando desde 1997. En su decimoprimera edición, la de 2015, se subraya que el 60,9% de los españoles tiene una buena opinión de las Fuerzas Armadas y que el 25% considera que los presupuestos dedicados a la defensa son excesivos, tasa que en el año 2009 estaba situada en un 17,9% y cuyo incremento en estos años pone de manifiesto que las preferencias de los ciudadanos sobre las políticas públicas tienen otras prioridades con las que este gasto compite. Sensu contrario, el porcentaje de aquellos que consideran que el presupuesto de defensa es insuficiente se sitúa en 2015 en el 12,9%, habiendo llegado a ser del 17,9% en el año 2009. La suma entre los que lo consideran insuficiente o adecuado asciende al 37,3%.

En todo caso, dada la poca distancia entre las fechas de una y otra encuesta, sorprende la diferencia de este porcentaje que considera excesivos los recursos asignados (25%) con el que aparece en los resultados del Barómetro de julio de 2016, que era del 38%. También llama la atención que en esta encuesta se indique que el 37% de los encuestados no tienen una opinión formada al respecto (presupuestos de defensa) mientras que en el Barómetro ese porcentaje era tan sólo del 19,7%. En cualquier caso, al ser la encuesta encargada por el IEEE la de mayor calado y profundidad dentro del territorio nacional, es la que este informe utilizará para representar la relación entre el mundo de las Fuerzas Armadas y la opinión pública.

Centrándonos en el monográfico que consideramos más exhaustivo, hay datos muy relevantes que ilustran la situación española. En primer lugar destaca el bajo nivel de interés de los ciudadanos españoles por las informaciones relacionadas con la defensa nacional y las Fuerzas Armadas ya que un 62,4% de los entrevistados se declaran poco o nada interesados, tasa que no muestra variaciones significativas desde hace más de una década. Igualmente, 2 de cada 3 entrevistados (67%) declaran que los temas relacionados con las Fuerzas Armadas, la paz, la seguridad, la defensa u otros asuntos militares, rara vez o nunca entran a formar parte de sus conversaciones con amigos o familiares.

Si bien un 69,2% de los entrevistados considera justificada una acción militar en caso de invasión de nuestro territorio, parece también consolidarse el incremento de aquellos que apoyarían nuestra participación militar en la defensa de otro país europeo o de los intereses económicos tanto nacionales como europeos, así como la intervención por motivos humanitarios y para imponer la paz.

Por otra parte, desde hace casi una década una mayoría de ciudadanos valora positivamente nuestra integración en la OTAN (37,8%). A lo largo de la serie histórica, las opiniones sobre la pertenencia a la OTAN, han permanecido bastante estables habiendo llegado al 43,2% el porcentaje que la estimaba bastante positiva y al 8,8% el de los que la consideraban muy positiva. Sólo uno de cada seis españoles considera que ha sido negativa su presencia en esa organización. Por otro lado también es significativo que uno de cada cinco españoles no tenga una posición definida sobre esta cuestión.

Al mismo tiempo, se aprecia un incremento en el porcentaje de ciudadanos (34,5% en la actualidad) que percibe una amenaza real a nuestra seguridad por parte de otros países. Amenazas que los entrevistados focalizan en los países árabes (18,4%) e islámicos (17,5%), Siria en particular (17,8%). No obstante, si esta misma pregunta se realiza en relación a la existencia de algún conflicto internacional que represente una amenaza para los españoles y/o para sus intereses, el porcentaje que se muestra de acuerdo con la existencia de esa amenaza crece hasta el 58,9%. Los conflictos que se mencionan en este caso son la amenaza que representan organizaciones como el autodenominado Estado Islámico y Boko Haran (57,4%), los conflictos de Oriente Medio y Asia central (51,6%), y la inestabilidad política y el terrorismo en el norte de África (29,2%). En este sentido, el 78,3% de los entrevistados considera que las fuerzas terroristas del Estado Islámico constituyen una amenaza real para España y los españoles. Además, un 53,9% manifiesta su acuerdo con que nuestro país intervenga militarmente fuera de nuestras fronteras en acciones contra esta organización, aunque en este caso el desacuerdo crece hasta el 33,3%.

En cualquier caso, valorando en una escala de 0 a 10 la importancia de doce riesgos y/o amenazas a nuestra seguridad, los entrevistados sitúan en los dos primeros lugares "el terrorismo" (con una media de 8,03) y la "inestabilidad económica y financiera" (con un 7,74). En un segundo bloque, aparecen por este orden "la proliferación de armas de destrucción masiva" (con un 7,16), "las emergencias y catástrofes naturales o medioambientales" (con un 7), "posibles amenazas derivadas de nuestra dependencia energética" (con un 6,87) y el "crimen organizado" (con un 6,93). La posibilidad de un "conflicto armado" (6,73) ocupa por orden de importancia la novena posición entre las doce planteadas. Cabe destacar que este listado de importancia asignada a los riesgos sigue la misma línea de tendencia que expresa la opinión pública en Europa.

Por último y estrechamente vinculado al contenido central de este informe, cabe destacar que los españoles siguen siendo partidarios de mantener un ejército propio bajo el control del Gobierno (41,5%), sobre otras opciones como la de confiar la defensa a un ejército y a una autoridad europeos (28,8%), o poner las FAS bajo el control de una autoridad mundial (14,4%).

En relación con la opinión que los ciudadanos tienen sobre las Fuerzas Armadas y su operatividad, El 60,9% de los españoles tiene una buena o muy buena opinión sobre las Fuerzas Armadas y esta opinión favorable vuelve a crecer en 2015, última edición de este informe, después del retroceso experimentado en el año 2013. Además, la participación de España en diversas misiones de paz supone una mejor valoración de nuestras Fuerzas Armadas para el 43,4% de los entrevistados y únicamente en el 3,1% de los casos da lugar a una pérdida de valoración. Por otra

parte, solo un 5,9% de la población se posiciona en contra de la participación en este tipo de misiones frente al 89,2% que las apoya. Por todo ello, la mayoría de los entrevistados vuelve a considerar que las Fuerzas Armadas contribuyen positivamente al prestigio internacional de España (51,4%), frente a la división observada hace dos años. En particular, el 52,1% de los entrevistados cree que las misiones de paz aumentan el peso de nuestro país en la política internacional, el 51,6% que aumentan nuestra seguridad, otro 56,9% que aumentan la confianza internacional en España y, finalmente el 51,3% piensa que ayudan a prevenir el terrorismo.

Entrando en valoraciones más concretas, el 57,6% de los entrevistados opina que las Fuerzas Armadas están muy o bastante preparadas para defender al país, y otro 45,6% cree que esta preparación ha mejorado en los últimos cinco o seis años. Por último, se observa que el 65,6% de los españoles opina que los militares españoles están muy o bastante capacitados para desarrollar con eficacia su labor. Hay que señalar que todas estas valoraciones suponen una mejora sustancial frente a las obtenidas hace dos años.

Sin embargo, conviene tener en cuenta, como ya se ha señalado anteriormente, que el escaso interés y seguimiento informativo de los españoles en los temas de la defensa nacional da como resultado que al intentar obtener valoraciones más específicas sobre los medios personales, materiales y presupuestarios del ejército nos encontremos que una mayoría relativa de entrevistados no tenga una opinión formada. De esta forma, un porcentaje que oscila entre el 34,3% y el 49,8% no sabe responder sobre la adecuación o no del volumen de nuestras tropas, o la dotación de medios materiales de las mismas; ni respecto a la suficiencia o insuficiencia de su presupuesto, o su comparación con los países europeos de nuestro entorno.

De entre los que sí manifiestan opinión, la mayoría relativa considera adecuado el volumen de nuestras tropas (37,2%) y los medios técnicos y materiales con los que cuentan (33,1%). Por el contrario, el 25,3% califica de excesiva la dotación presupuestaria que recibe, aunque también son mayoría los entrevistados que reconocen a continuación que España dedica un presupuesto para defensa y seguridad inferior al de los países europeos de nuestro entorno (25,4%). En este mismo sentido, más de uno de cada tres desconoce la adecuación o no del volumen de tropas y de los medios técnicos o de material y aproximadamente otro tercio lo considera apropiado.

La mayoría de los encuestados, dos de cada tres, opina que los Ejércitos seguirán siendo necesarios para mantener la paz, la seguridad y la defensa, manifestándose una tendencia al alza de 14 puntos porcentuales desde que se inició la serie en 1997. Por otro lado, es significativo que uno de cada cinco considera que los Ejércitos se dedicarán sólo a intervenir en catástrofes y ayuda humanitaria en el futuro.

En conclusión, si bien la ambición militar de la opinión pública está en niveles similares al que expresan las autoridades españolas, y sin duda empatiza con las prioridades de acción OTAN y la percepción tanto de autoridades como de opinión pública europea, existen condicionantes que generan reticencias a un aumento de gasto. Esto se debe a las circunstancias creadas dentro del contexto de crisis.

Además, sin duda, el desconocimiento de los mecanismos internos, debido entre otros a la falta de transparencia, también supone un freno a la hora de apoyar, por parte de la opinión pública española, la adecuación presupuestaria que habilite la necesaria adaptación para afrontar, de formar eficaz, eficiente y sostenible, los desafíos marcados en la agenda por parte de autoridades y respaldados a través de estas cifras por la misma opinión pública.

Capítulo 8: El gasto en defensa desde la perspectiva política

8.1. La agenda de Defensa en el Congreso.

La hoja de ruta presentada por el Gobierno en el ámbito del gasto en defensa parece estar encaminada a retirar esta cuestión del debate ordinario sobre los presupuestos generales y enmarcarla en un escenario específico basado en el mayor nivel de consenso posible. De ese modo el objetivo parece poder identificarse con un Pacto de Estado que establezca un horizonte de gasto a medio y largo plazo de modo que se pueda volver a una senda financiera que corrija la infradotación actual de las FAS, que esta cuestión no sea utilizada como un arma arrojadiza en el debate político y, sea cual sea la formación política con la responsabilidad de gobernar, la Política de Defensa sea estable.

En todo caso, la actividad parlamentaria en este último período tiene escasos hitos en esa dirección. A finales de 2015 el Gobierno puso sobre la mesa la necesidad de llevar a cabo una revisión del presupuesto de defensa orientada tanto a un progresivo incremento como a la corrección de algunos defectos en la planificación y presentación de los datos. La Comisión de Defensa también debatió la partida presupuestaria destinada a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPs) y la situación del gasto destinado al pago de las anualidades de los Programas Especiales de Armamento (PEAs), cuestión ésta que, tras las sentencias del Tribunal Constitucional declarando ilegal el procedimiento de financiación a través de créditos extraordinarios, es vista por los partidos como un avance hacia un mayor grado de transparencia en línea con los requerimientos crecientes de una sociedad más democrática y mejor informada.

La Comisión de Defensa también acogió asuntos de actualidad relacionados con denuncias puntuales en los medios de comunicación o asuntos sensibles para la opinión pública, hasta el punto de que más del 60% de las peticiones de comparecencias y proposiciones no de ley atendidos en esta Comisión, se refieren a asuntos ajenos al funcionamiento ordinario de la Política de Defensa, mientras que solo el 10% aproximadamente se centra en materia presupuestaría y en los asuntos ordinarios de la actividad de este Departamento.

8.2. Perspectivas políticas de los principales partidos en Política de Defensa.

Hemos considerado necesario hacer un inventario de las posiciones que las grandes formaciones políticas expresan en sus programas electorales, siendo conscientes sin embargo de que con demasiada frecuencia se trata de formulaciones amplias y vagas. Por las propias limitaciones de alcance y extensión de este Informe, nos centraremos en lo que concierne a los temas relacionados con el gasto así como sus correlatos de presupuesto e inversión. Hemos limitado el campo de trabajo a las cuatro grandes formaciones representadas en el Congreso de los Diputados, Partido Popular, Partido Socialista, Unidos Podemos y Ciudadanos.

Partido Popular. Su Programa en materia de Defensa se distribuye en varias secciones. En total presenta 39 medidas identificables específicamente en materia de Defensa. Cabe destacar un primer grupo de medidas que, bajo el título "Garantizar la seguridad", aúna propuestas que tienen que ver con lo militar pero básicamente con la función específica de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. También cabe destacar la sección denominada "Seguridad Nacional: un proyecto compartido por todas y para todos", que comprende 10 medidas relacionadas con el desarrollo de la Ley de Seguridad Nacional, que van desde la mejora de la Seguridad Marítima a la Ciberseguridad, pasando por el papel que debe cumplir el Consejo de Seguridad Nacional y el desarrollo de sus estructura. Específicamente, proponen constituir una Comisión mixta Congreso-Senado de Seguridad Nacional y una innovadora Conferencia Sectorial de Seguridad Nacional para que las Autonomías participen y cooperen en el ámbito de la Seguridad Nacional.

Mayor concreción tienen las 18 medidas recogidas en el apartado titulado "Defensa: más seguridad, mayor libertad". Se apoya el incremento del esfuerzo de gasto y un proceso de "convergencia con los objetivos presupuestarios definidos para todos los miembros de la Alianza Atlántica en la Cumbre de Newpor (Gales) de 2014", para lo cual proponen "diseñar, implementar y ejecutar un marco financiero estable para la Defensa a medio y largo plazo, con los acuerdos políticos imprescindibles que permitan el incremento progresivo de la inversión en Defensa en un entorno presupuestario realista". También se alude al compromiso de España con sus socios y aliados y a una participación activa en las organizaciones multilaterales así como en las misiones internacionales de acuerdo con la LODN. Relacionan un conjunto de medidas dirigidas a potenciar la política de personal y la figura del reservista, el fortalecimiento de las estructuras organizativas tanto del Ministerio como de las FAS "para lo que facilitaremos la consecución de la capacidad operativa final de los mandos del Estado Mayor de la Defensa y del resto de los sistemas. Completaremos las dotaciones que permitan la mayor capacidad de gestión de la Secretaría de Estado de Defensa, y continuaremos con el impulso en la racionalización, mantenimiento y modernización de las infraestructuras y equipos de la Defensa". Asimismo se pretende reforzar las estructuras relativas a la Ciberdefensa, e impulsar la Cultura de Defensa. Posteriormente se pronuncian sobre el impulso de las estrategias de innovación tecnológica e industrial concretando su interés en desarrollar una "Agencia de Adquisición, Gestión y Control equiparable a otros países de nuestro entorno" y en desarrollar la "Estrategia Tecnológica de la Defensa (ETID), que tiene como objetivo establecer las prioridades tecnológicas para los próximos años, alineadas con las capacidades

esenciales identificadas y con las necesidades planteadas por el JEMAD en el Objetivo de capacidad militar" así como la Industrial en el contexto de los desafíos que presenta la integración de la Industria de Defensa Europea.

PSOE. El programa electoral del PSOE para las últimas elecciones de 2016 aborda el tema de la Defensa tanto vinculándola a otros ámbitos (seguridad ciudadana vinculada al terrorismo, apoyo al sector militar-industrial) como de forma específica (relativa tanto a los ejércitos como a la política exterior).

Dentro del bloque económico del programa del PSOE, titulado "Una economía al servicio del bienestar dela ciudadanía", se aborda la consolidación de un sector militar-industrial potente y altamente exportador. Para ello, y con el fin de conseguir "una economía 4.0 más productiva" plantea la necesidad de impulsar políticas potentes en el sector económico e industrial basadas en la I+D+i, proporcionando un apoyo público en materia de estímulos, subvenciones, normativa y apoyos fiscales. Después aborda directamente las medidas encaminadas a la potenciación de lo militar-industrial a través de sectores vertebradores de la nueva economía "4.0" y lo encaja en el título "4.6 Industria aeroespacial, Naval y de Defensa". Bajo este título, el PSOE parte de la idea de que la industria militar puede ser uno de los nuevos escenarios industrializadores de España y un motor para la economía sobre la base de la incorporación masiva de componentes digitales que pueden servir de referencia en el proceso de reindustrialización.

El apoyo a este sector industrial y a su adaptación a la nueva situación se analiza en el contexto de los procesos de integración de la industria europea de la Defensa. En tal sentido se indica que España debe de proteger sus activos industriales y tecnológicos en el campo de la seguridad y la defensa dado el impacto que estos tienen en las capacidades militares. Para conseguir el fortalecimiento de lo que podría denominarse un polo militar-industrial "motor" de la economía, se desarrollan tres ejes: a) Racionalizar los recursos públicos destinados a Defensa para optimizar las inversiones y los recursos ya dispuestos; b) Desarrollar una base industrial capaz de satisfacer de modo autónomo las necesidades esenciales de la Defensa y la seguridad; y c) Elaborar un plan industrial que fortaleza al sector e incluya diversas medidas destinadas a privilegiar esta industria y enfocarla a la "competitividad internacional".

Sobre medidas específicas, bajo el título "El papel de los ejércitos y la visión del mundo" el PSOE propone, en primer lugar, que España adquiera un compromiso en la paz y estabilidad internacional y la gobernanza en un panorama internacional agitado, promoviendo un impulso a la política exterior tanto en defensa de los intereses de los españoles (específicamente se habla de sus empresas y del conjunto de la sociedad civil), como de la sostenibilidad y los derechos humanos en general. En relación con esto, se establecen medidas concretas dirigidas a potenciar el papel de la UE en la gobernanza mundial, formando parte de la OTAN y creando un ejército europeo que comparta recursos entre estados miembros e impulse la Unión Europea como actor internacional.

También se aborda en este Programa la política de recursos humanos y de capacidades necesarias para las FAS. Se pretende disponer de unas FAS que cuenten con unos recursos humanos y materiales suficientes para desarrollar sus operaciones y cooperar con nuestros socios y aliados, proporcionales a las

capacidades económicas del país, transparentes en su gestión y actuación, cercanas a la sociedad y profesionales. Para conseguir este ejército, profesional y bien dotado, se propone un plan de reestructuración de la Defensa que permita fijar las capacidades que se requieren hasta 2025 (cuadros de mando, efectivos, personal civil, reservistas).

Por lo que se refiere al gasto se propone aprobar una ley de Programación presupuestaria plurianual de la Defensa, que asegure la estabilidad financiera de las FAS "dentro de nuestra disponibilidad económica", de modo que permita "recuperar las capacidades militares necesarias en adiestramiento y operatividad para el cumplimiento de las misiones que tienen encomendadas… incrementando el nivel de alistamiento" de las FAS". "Dicha programación presupuestaria contemplará las partidas necesarias para garantizar el adecuado mantenimiento del material utilizado, fijando como prioridad en todo momento la seguridad. A tal fin, se revirará y, si fuera necesario se actualizarán, los programas de mantenimiento; se establecerá un programa de renovación de material que vaya a quedar obsoleto; y al adquirir nuevo material se tendrá en cuenta el coste de su mantenimiento, cuando éste sea preciso, al objeto de incorporarlo en las previsiones presupuestarias una vez sea adquirido".

Unidos Podemos. El programa de Unidos Podemos es muy escueto en materia de Defensa. Entre las propuestas más llamativas destaca la de eliminar algunas de las restricciones sobre los derechos fundamentales de reunión, manifestación, asociación, libertad de expresión, sindicación y afiliación a partidos políticos de las FAS.

Entre otras, destacan las siguientes propuestas: evitar las "puertas giratorias" entre Defensa y la Industria; consultas ciudadanas sobre la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones militares internacionales; revisión del actual convenio con los EEUU para las bases de Morón (Fuerza Rápida de EEUU para África) y Rota (escudo anti-misiles). Además, abogan por una mayor autonomía de España y Europa con una OTAN que debería ser compatible con una alianza de Defensa paneuropea. En el texto, Podemos se acerca a la política de Defensa definiendo dos pilares: el primero se denomina "seguridad" y en ella se refiere al capítulo de derechos y organización interna de los distintos ejércitos; el segundo se refiere a la política exterior, y en ella el ejército es un instrumento de dicha política.

También cabe destacar dentro del pilar denominado seguridad, pronunciamientos, como "auditar, revisar y renegociar las adquisiciones con los contratistas", además de crear un "grupo de expertos" (incluyendo sociedad civil) para "estudiar un diseño de las fuerzas armadas acorde con las necesidades de España" que favorezca "la transparencia y el control democrático". Por lo que se refiere a los contenidos del segundo pilar, la política exterior, se enuncian 19 medidas, de las que 3 tienen que ver con la defensa.

Ciudadanos. Pese a ser uno de los partidos emergentes, Ciudadanos se presentó a sus primeras elecciones con un programa muy amplio en materia de Defensa. Sin embargo, gran parte del mismo desapareció en la versión del 26-J, pasando de varias páginas a tan sólo cuatro puntos al final de este programa electoral. En cualquier caso, el programa de Ciudadanos cuenta con un capítulo dedicado a "más protagonismo de España en el Mundo y lucha contra el terrorismo" (capítulo 5) que

contiene varias medidas sobre las que centramos nuestra mirada. Así, Ciudadanos promueve la integración europea también en el ámbito militar, aboga por desarrollar "una estrategia de comunicación de la Defensa Nacional que proporcione información sobre las decisiones de seguridad a los ciudadanos de una forma más transparente" y potencie "la colaboración de las Fuerzas Armadas, Organismos Internacionales, ONGs, y sociedad civil", un punto que no venía incluido en el programa de las anteriores elecciones.

Sí coincide con el anterior programa el punto relativo a "mantener el compromiso que nos corresponde en materia de seguridad y Defensa con nuestros socios europeos y de la OTAN" y la elaboración de un programa de modernización de las FAS con el "desarrollo de fuerzas combinadas que doten al Ejército de mayor flexibilidad y proyección, así como eficacia y ahorro". También se mantiene el compromiso de reformar la Ley de Carrera Militar.

Ciudadanos, dentro de la corriente regeneradora que pretenden promover, también propone homologar la jurisdicción militar a los demás órdenes jurisdiccionales y que sea el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) el responsable de los nombramientos de todos los órganos judiciales militares, en los mismos términos que los demás tribunales del Poder Judicial.

Llama la atención la pérdida de peso específico explícito de la política de Defensa en su programa. En esos seis meses también desaparecieron otras propuestas explicitas en las que Ciudadanos proponía aumentar el presupuesto del Ministerio de Defensa hasta el 2% del PIB, en consonancia con lo pactado con la OTAN; la actualización de la Directiva de Defensa Nacional y de la Estrategia de Seguridad Nacional; la potenciación de la ciberseguridad a través del INCIBE; el diseño de un Plan de Inteligencia; o la auditoría de los Programas Especiales de Armamento (PEAs). Tampoco aparece ahora nada sobre la modernización y mejora de las instalaciones militares; el plan específico para los reservistas voluntarios; las modificaciones en el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas, el Observatorio de la Vida de los Militares y la Ley de Derechos y Deberes; o la integración de la escala de Tropa y Marinería en un sistema único de carrera militar; y que sí aparecían en el programa de las elecciones del 20D de 2015.

En suma, ciudadanos propone consolidar un ejército al servicio de la OTAN, con un modelo de ejército "combinado", de proyección exterior, y a pesar de ello, austero y eficaz. También pone el acento en ahondar en una "cultura de Defensa". No obstante. Ciudadanos no habla de nivel de gasto militar, ni de los programas de armas, ni del tejido militar industrial, ni de las puertas giratorias, ni de los créditos extraordinarios, ni de la deuda, ni de las bases militares.

8.3. Posiciones expresadas en respuesta al Formulario remitido

Con el objeto de disponer de una información más directa sobre las posiciones que estos cuatro grupos parlamentarias tienen en los diversos aspectos que afectan a la defensa, y con la intención de identificar de una manera más clara las oportunidades de consenso, se envió un cuestionario a los distintos portavoces en la comisión de Defensa del Congreso. Este formulario (Ver Anexo) ha sido contestado por el Partido Popular, el PSOE y Ciudadanos, que representan el 76%

de los miembros del Congreso. Por su parte, aunque Podemos (20,5%) también recibió el formulario, no ha sido posible disponer de su opinión en el plazo marcado. Por consideraciones de operatividad, no ampliamos el estudio a otros partidos y coaliciones al entender que el estudio de las posiciones del 95% del Congreso sería suficiente. Para relacionar las posturas de los partidos con los resultados de opinión pública, hemos adaptado el cuestionario ejecutado por el estudio monográfico del CIS sobre Seguridad y Defensa Nacional para el IEEE.

En relación con el panorama Internacional y las misiones de las FAS en el exterior. El primer apartado del formulario recoge información sobre las posiciones de los partidos en cuanto a riesgos y amenazas para España, y la reacción de las FAS a estas. Los tres partidos que respondieron al formulario coinciden en el 93% de las respuestas, por lo que cabe señalar que todos ellos consideran que España está amenazada por riesgos significativos, especialmente provenientes del terrorismo relacionado con Estado Islámico. Además, consideran que las FAS deberían estar preparadas para intervenir en situaciones tanto de ciberseguridad, como en la prevención y reacción a emergencias y catástrofes naturales. Solo discreparían entre ellos en la cuestión relativa a la equiparación de la formación y el equipamiento de las FAS con respecto a las fuerzas de otros países de nuestro entorno. En este caso, PP considera que si están formadas, pero no equipadas al mismo nivel, el PSOE estima que están por debajo y que deberían mejorar, y Ciudadanos, aunque considera que si están al nivel de las de los socios, consideran que hay margen para la mejora. Este nivel de acuerdo proporciona un suelo suficiente como base legitimadora para construir un consenso en materia de política de Defensa, dado que la percepción sobre el panorama internacional es compartida y coherente con la percepción de la opinión pública.

En relación con el modelo de FAS. En relación con el segundo apartado del formulario los tres partidos coinciden en que las FAS deben de tener un rol intervencionista y estar preparadas para participar en zonas de conflicto. Además, defienden unas FAS integradas en un ejército europeo y bajo el control de una autoridad supranacional. Todos los partidos, consideran que la base industrial y tecnológica asociada a la Defensa es un elemento fundamental tanto en el ámbito de la I+D+i, como en su papel de motor económico y como base que soporta la actividad de Defensa. Por otra parte, los tres también coinciden en que esa base industrial y tecnológica no es eficiente y que su capacidad para competir es manifiestamente mejorable. En este sentido, también coinciden en que el papel desempeñado por las FAS ha sido adecuado, pero discrepan en si están más o menos preparadas en cuanto a su capacidad operativa actual frente a la que tenían hace 10 años.

En relación con los recursos disponibles. En lo concerniente a recursos, la línea de convergencia se mantiene entre los tres partidos. PP, PSOE y Ciudadanos consideran que es necesario mejorar los sistemas y equipos de las FAS para hacer frente a las nuevas amenazas. También consideran mejorable el número de efectivos, su preparación y sus condiciones laborales.

Especial mención cabe hacer en el tema presupuestario. En este sentido, consideran claramente que no es suficiente y que el modelo presupuestario no es apropiado ni eficiente y, por tanto, debería mejorarse. Además, opinan que es

inferior a la media de los países del entorno. Ciudadanos expresa una clara intención de abogar por su subida.

Los tres partidos coinciden en establecer como adecuado el objetivo del 2% para el 2024. Sin embargo, aunque PP relaciona un mayor gasto con el éxito en las misiones que las FAS tienen encomendadas, PSOE y Ciudadanos consideran que en ese sentido intervienen más factores y que más gasto no garantiza el éxito.

En relación con la opinión pública sobre defensa. Por último, al ser preguntados sobre la relación entre FAS y opinión pública, los hallazgos más significativos son los siguientes:

Coinciden en que la actividad de la FAS tiene un impacto positivo en el desarrollo de una sociedad española sostenible y prospera, en que las misiones en el exterior contribuyen a aumentar el prestigio de España en política internacional y que muy posiblemente el interés por parte de los votantes en materia de Defensa sería mucho más activo si se reforzaran los elementos de control de gasto como elemento de transparencia, especialmente en cuanto a la actividad de la Comisión de Defensa del Congreso.

Eso sí, discrepan en el impacto electoral de la política de Defensa con respecto a sus propios votantes. Mientras PP y Ciudadanos creen que para sus votantes es una prioridad este tema y puede afectar a sus resultados electorales, PSOE cree que sus votantes tienen otras prioridades y no creen que incida de manera significativa en sus resultados electorales.

8.4 Análisis de los posibles consensos.

Sobre la necesidad de una política de defensa eficaz y sostenible. Parece confirmarse una opinión compartida acerca de que la Política de Defensa y la capacidad de las Fuerzas Armadas para evitar, disuadir y responder ante actos que amenacen la seguridad de España, es una responsabilidad indeclinable del Gobierno. Para poder ofrecer estas garantías, España debe contar con una Defensa eficaz en tanto que herramienta capacitada para responder a las amenazas, y sostenible de modo que esa capacidad de respuesta se consiga al menor coste social posible especialmente en el contexto actual de restricciones impuestas por la política de austeridad consecuencia de la crisis.

Sobre el nivel de ambición militar y el esfuerzo de gasto. No hay grandes diferencias entre las posiciones expresadas por los partidos consultados, y todos ellos aluden a la dinámica de integración de España en los sistemas de seguridad compartida y específicamente a OTAN y UE, de cuyas estrategias y enfoques participan.

Establecida esa plataforma de coincidencias básicas sobre el sistema de seguridad y defensa, las diferencias, cuando aparecen, se muestran más claras en lo que se refiere al esfuerzo de gasto, al modelo presupuestario y al impacto de las restricciones económicas sobre la capacidad operativa.

En este marco, PP, PSOE y Ciudadanos coinciden con la necesidad de desarrollar una revisión sobre la manera de afrontar los nuevos riesgos y amenazas. La línea de consenso a este respecto es clara ya que todos ellos apuestan de manera clara por seguir participando en las organizaciones internacionales de Seguridad y Defensa, como son la OTAN y la UE, y poder seguir contando con aliados fiables. En consecuencia, todos ellos entienden que España ha de comportarse de manera fiel y solidaria y cumplir sus compromisos para lograr la seguridad colectiva.

En este sentido, la mayor efectividad de las Fuerzas Armadas y las limitaciones de la situación económica reclaman una revisión del actual diseño de sus estructuras operativas y presupuestarias. Por ello, según las posiciones manifestadas por los cuatro partidos, se deben adaptar las estructuras y los procesos de las Fuerzas Armadas, de tal manera que se aumente su eficiencia, tanto en el ámbito de la gestión, como en la obtención y en el empleo de los recursos, fomentando la concordancia de los recursos financieros disponibles con las demandas del nuevo escenario estratégico. En este ámbito también existe coincidencia tanto en los programas electorales como en las respuestas dadas a las preguntas del formulario remitido.

Si bien todos ellos coinciden a la hora de reconocer la existencia de una brecha en relación con el conocimiento e interés ciudadano sobre esta política, todos ellos coinciden a la hora de promover una cultura estratégica proponiendo medidas encaminadas a reducirla y a interesar a los ciudadanos en su conocimiento. Por su parte, aunque trabajando en el mismo marco, Podemos describe una silueta de la Defensa y Seguridad española más acorde con las diferencias ideológicas que representa.

También existe un consenso matizado en la necesidad de incrementar el gasto en Defensa para adecuarlo a las obligaciones internacionales y los nuevos retos. En relación a si la intensidad de ese gasto debe de alcanzar el objetivo propuesto en la OTAN de un nivel de esfuerzo del 2%, tanto el PP, como el PSOE y Ciudadanos se muestran partidarios de un "acercamiento", si bien matizado por la capacidad real del país para llevarlo a cabo. Si bien este nivel de aproximación a un consenso básico existe, esa coincidencia es matizada tanto en relación con la necesidad de que al tiempo la UE desarrolle su propio sistema en un marco más amplio que el puramente militar, como en relación a las orientaciones que deben de presidir el enfoque estratégico de la OTAN. Podemos considera que elevar el gasto militar no puede ser una prioridad dada la situación económica de España aunque más allá de las declaraciones públicas no se encuentran referencias explicitas. Por su parte el PSOE indica en su programa que ese incremento podría servir como incentivo para el crecimiento económico, el reforzamiento de las estructuras de I+D+I y para reforzar la base industrial militar con un conjunto de medidas de estímulo. De esta manera, el gasto de Defensa se transformaría en industria, crecimiento, empleo y aumento de las exportaciones, con un fuerte carácter tecnológico. Además también contribuiría a la mejora de condiciones laborales, sanidad de FAS y familiares, aliviando en cierta manera la carga sobre el régimen general de la Seguridad Social.

En cualquier caso, el gobierno se refirió a este asunto en sede parlamentaria, explicando que el incremento será progresivo y confiando que se pueda aprobar en

esta legislatura una ley de sostenibilidad presupuestaria para asegurar la inversión en Defensa con el mayor consenso posible.

Sobre el actual modelo presupuestario. Estando el Gobierno comprometido con el objetivo del 2% y siendo todos los partidos conscientes de la dificultad de alcanzarlo, también se encuentran contenidos en los programas electorales que señalan que con carácter previo ha de poder definirse qué es el gasto en defensa y cómo adecuar la capacidad presupuestaria a las necesidades existentes. Los partidos reconocen la existencia de este problema y manifiestan su intención de reestructurar el presupuesto, no solo para acercar el esfuerzo de gasto a los estándares internacionales considerados necesarios, sino también para incrementar su transparencia y rigor.

Es ésta, la de la transparencia, una cuestión que aparece reiteradamente en los programas y en las encuestas, y es un ámbito en el que todos ellos coinciden que debe de producirse una mejora sensible, especialmente por referencia a la deuda contraída en el proceso de adquisición de los PEAs. Esa coincidencia básica parece concretarse en una estrategia de reformas graduales en las que tanto el PP, como el PSOE y Ciudadanos están básicamente de acuerdo.

Sobre un posible Pacto de Estado. Partiendo de las posiciones antes reflejadas esquemáticamente, se pueden identificar claras zonas de consenso. En este sentido, cabe pensar en que se produzcan avances que puedan contar con el apoyo tanto del PP como del PSOE. Ciudadanos, con vocación de pacto en gran coalición, reforzaría el carácter transversal del posible acuerdo poniendo el acento, previsiblemente, en que los compromisos de gasto derivados de los grandes programas "sean asumibles" y se estableciera un nuevo modelo de adquisición y financiación de estos programas, cuestiones en las que su posición sería básicamente coincidente con ambos partidos. No parece posible incluir en ese consenso básico a Podemos ya que, si bien no figura de forma explícita en su programa, sí se ha manifestado públicamente en contra considerando prioritario proceder a un redimensionamiento de la OTAN que reduzca su estructura, e incluso recortar el gasto que aportan los estados miembros hasta situarlo por debajo del 1 por ciento del PIB actual en un proceso de mayor integración dentro de las estructuras europeas de la defensa.

Sin lugar a dudas, este compromiso de estado vertebraría el concepto de legimitidad que debe de reforzar algunas políticas esenciales. Además, debido al cambio de paradigma económico, la necesidad de transparencia y los compromisos internacionales, es un momento más que favorable para acometer las reformas de gran calado que se demuestran necesarias y que adaptarían la Defensa y seguridad españolas y las FAS a los nuevos escenarios tanto militares como políticos actuales.

Conclusiones y recomendaciones

1.- El profundo cambio que afecta a la naturaleza de los actuales conflictos obliga a un permanente proceso de transformación de las FAS y a una adaptación constante de la Política de Defensa a los nuevos escenarios y a las misiones y objetivos que es necesario cumplir y alcanzar. La dotación adecuada y suficiente de recursos a las FAS es un factor determinante para la provisión de seguridad.

2.- La agenda española de la Política de Defensa está fuertemente condicionada desde hace años por el impacto de las restricciones presupuestarias. Esas restricciones merman la capacidad operativa de los ejércitos, deterioran nuestra posición ante nuestros socios, hacen poco creíble el papel que España pretende cumplir en el marco de la nueva Política Común de Seguridad y Defensa, nos dejan al margen de los procesos de obtención de las nuevas capacidades y debilitan la base industrial y tecnológica asociada a la defensa. España ha tenido que abandonar el esfuerzo de transformación y adaptación del modelo militar que venía abordando como consecuencia de la crisis económica y la reducción del gasto público.

3.- El gasto en Defensa en España se encuentra por debajo de los niveles de esfuerzo necesarios para desarrollar con eficacia las misiones encomendadas en el plano nacional y en relación con los sistemas de seguridad colectiva de los que somos parte. Nuestra actual situación de insuficiencia de gasto en defensa no es coyuntural sino estructural, derivada de la fragilidad de las bases con las que se establecen sus dotaciones anuales así como de la dinámica financiera adoptada en su día para llevar a cabo los procesos de modernización y transformación sin tener en cuenta la capacidad real de gasto y su continuidad en el tiempo.

4.- El objetivo marcado en el año 2014 por la OTAN en virtud del cual los miembros de la Alianza deben de realizar una contribución a la defensa colectiva, estimada en un esfuerzo fiscal del 2% del PIB a alcanzar en el año 2024, duplica nuestro gasto actual y, si no cambian las circunstancias, será de imposible cumplimiento. Puede afirmarse que España no está en condiciones de incrementar hoy su actual nivel de gasto en defensa hasta el 2% del mismo modo que puede afirmarse con rotundidad que España tiene infradotada en la actualidad su Política de Defensa. También puede predecirse que el retorno de España y de otros países con un nivel medio o

bajo de gasto sobre su PIB pero con elevado nivel de deuda y/o déficit público a las tasas de crecimiento anteriores a la crisis que permitan un incremento del gasto público, será lento y no necesariamente continuado.

5.- La sociedad española valora muy positivamente el papel que cumplen sus FAS y muy especialmente su participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPs), algunas de las cuales están estrechamente relacionadas con los riesgos globales, pero paradójicamente carece de una cultura estratégica que vincule el esfuerzo de gasto con la capacidad de protección frente a los riesgos y amenazas a los que estamos expuestos. La decisión de elevar el gasto en Defensa ha de basarse en el consenso político y en una opinión pública favorable que en estos momentos no existe.

6.- En todo caso, los cambios geopolíticos a los que asistimos ponen en cuestión que el modelo de Defensa colectiva actual que asegura la OTAN perdure sobre el supuesto de que los estados que más invierten en defensa vayan a seguir haciéndolo. Esa reorientación obliga a los socios europeos a asumir su obligación de sostener, con un cierto grado de autonomía, su propia seguridad y defensa tanto a escala nacional como de forma compartida, si bien esa ambición de la UE por llegar a ser un proveedor de seguridad con autonomía estratégica sigue siendo una hipótesis de trabajo con pocos resultados tangibles.

7.-Ahora bien, la autonomía estratégica es un objetivo inalcanzable para una potencia media si no está apoyada en un conjunto de capacidades industriales y tecnológicas basadas en un alto nivel de desarrollo de la ciencia y de la técnica, que implique la superioridad frente a la amenaza y a los adversarios. También ha de estar basada en un intenso esfuerzo de gasto sostenido a lo largo del tiempo. Frente a ella, los modelos de defensa colectiva presentan grandes ventajas ya que, al mismo nivel de esfuerzo, ofrecen el apoyo de los recursos disponibles por parte de los restantes socios, así como un nivel de transferencia de conocimiento que ha de ser observado como un buen retorno.

En todo caso no debe establecerse una visión dicotómica entre lo nacional y lo colectivo. Los análisis estratégicos en las sociedades de nuestro entorno y en la nuestra se inclinan cada vez con mayor intensidad a favor de la defensa compartida no solo como un contrato de apoyo mutuo, sino, como sucede ya en el ámbito de la UE, como la necesidad de disponer de recursos comunes estructurados, organizados y operativos que proporcionen complementariedad al modelo nacional y lo integren funcionalmente en el sistema colectivo.

8.- La determinación del nivel de esfuerzo en el gasto en Defensa, en un momento dado, viene dada no solo por la capacidad económica de la que una sociedad dispone y el elenco de amenazas a las que se hace frente, sino también por otros muchos factores de entre los que destacan la percepción social, la política de alianzas, los compromisos internacionales, el ciclo de obtención de las capacidades o las estrategias dirigidas a sostener capacidades tecnológicas e industriales, por citar algunos ejemplos relevantes.

Por otra parte, las notables diferencias existentes entre países en materia de gasto en defensa tienden a explicarse por la presencia de distintos factores políticos, económicos y geoestratégicos, que están íntimamente ligados a su concepción de la

seguridad nacional, su percepción del riesgo real que enfrentan, los conflictos de los que son parte y el papel que aspiran a cumplir influyendo en la comunidad internacional y en la defensa de sus intereses.

9.- En todo caso el principio básico de dicha provisión no puede ser otro que el de "suficiencia", esto es, la adecuación del gasto a las misiones y objetivos asignados a la función seguridad y defensa en cada momento. Desde esa perspectiva la provisión de defensa debe de ir dirigida a generar en primer lugar un resultado intangible, la disuasión, y, adicionalmente, un conjunto de beneficios directos en el sector tecnológico e industrial nacional, pero también indirectos para otras sociedades con las que se comparte colectivamente el sistema de seguridad así como para futuras generaciones.

10.- Más allá de las dificultades que plantea, parece razonable que la participación en un sistema de defensa compartida se base en "un patrón de contribución equitativo y eficiente". En tal sentido, la ponderación del esfuerzo de contribución medido en términos económicos no es suficiente para poder estimar el nivel de esfuerzo que un país dado debe realizar para su propia seguridad y por ende para la de sus socios, debiendo de considerarse otros muchos factores tanto del gasto directo en defensa como indirectos. Adicionalmente, también ha de ponderarse la posible presencia de restricciones de carácter nacional.

11.- De los análisis de la evolución del gasto en defensa en España se deduce que, salvo contados períodos en los que el gasto creció moderadamente, nunca se ha efectuado una provisión adecuada a las necesidades y compromisos. *Los presupuestos han sido siempre limitados respecto a las necesidades vigentes y las situaciones de crisis económica han empeorado el escenario financiero*. Este desfase entre recursos disponibles y gasto realmente realizado propició la utilización de muy diversas fórmulas, algunas de ellas extravagantes, para poder incrementar el presupuesto asignado. De ese modo se consolidó un modelo poco ortodoxo de planificación presupuestaria y contracción del gasto. Dado que el gasto quedaba diferido a futuros ejercicios, también contribuyó a una ilusión financiera que no se correspondía con la capacidad real de financiación disponible para la Defensa.

12.- El impacto de la financiación de los Programas Especiales de Armamento sobre el gasto actual es de gran magnitud y condiciona de presente y de futuro la adecuada provisión del gasto en defensa. Con independencia de la coyuntura económica, generan un grave problema estructural que no solo perjudica la financiación ordinaria de la actividad de las FAS y merma su capacidad operativa, sino que además impide abordar la necesaria transformación de las FAS y generar un nuevo ciclo de obtención de las capacidades realmente necesarias para el enfoque estratégico que España trata de implantar.

Más allá de la idoneidad de los sistemas adquiridos y su mayor o menor adecuación a las necesidades de la defensa en los actuales contextos, es necesario poner el acento en dos cuestiones: la incorreción del modelo sobre el que se soportan, y su impacto en el total del gasto.

13.- La revisión y sustitución de este modelo por uno nuevo, deberá ser un objetivo político prioritario por las siguientes razones: a) Porque en tanto no se sustituya, la

capacidad ordinaria de actuación del Ministerio se verá bastante limitada, y no estará en buenas condiciones para iniciar nuevos programas de inversión relevantes; y b) Porque cuanto más tiempo transcurra, más difícil será poder realizar la inevitable reconducción de los desajustes que se han estado generando durante estos años (especialmente los relativos a las cargas financieras desplazadas hacia años futuros y la corrección de determinadas ineficiencias).

14.- Dada la naturaleza de las actividades relacionadas con la política de defensa también se necesita que la planificación sea estable y de medio y largo plazo, no sólo porque permite realizar el proceso de adaptación evolutiva que el sistema militar requiere y abordar compromisos que requieren largos períodos, sino también porque resulta mucho más eficiente.

A tal fin es recomendable disponer de los instrumentos legales que desarrollen un modelo apropiado bien tal y como se hizo con la Ley de Dotaciones del año 1982, bien con fórmulas más evolucionadas como la Ley de Programas de Francia u otros modelos de referencia, de modo que, junto con la financiación del gasto ordinario, se pueda establecer la senda del gasto destinado a las inversiones. De este modo la sociedad y sus representantes en el Parlamento dispondrían de dos sistemas de decisión convergentes para tomar decisiones sobre el esfuerzo de gasto, la Ley que establezca el modelo plurianual y los mecanismos de obtención de los recursos, de un lado, y el propio debate parlamentario que acompaña a la presentación anual del presupuesto y a su control y ejecución.

15.- Pero, siendo condición necesaria la búsqueda de un nuevo modelo de financiación, no es condición suficiente ya que al tiempo deberían de promoverse cambios que condujeran a una determinación más ajustada de las necesidades así como a la implantación de procesos de planificación y presupuestación de los programas más rigurosos y realistas. Asimismo, debería trabajarse en mejorar la gestión de los programas y en ahorrar costes, con objeto de obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles, que probablemente durante un tiempo se vean limitados.

Además, el análisis objetivo de las disfunciones del sistema de gasto permitiría implantar algunas mejoras: lograr eficiencias en la contención de los costes de producción y de mantenimiento; mejorar los mecanismos contables y técnicos en el proceso de contratación; incrementar la capacidad institucional de planificación y gestión del sistema; mejorar los mecanismos de evaluación, control y corrección; orientar mejor la base tecnológica e industrial para generar economías de escala, hacerla más competitiva e internacionalizada retirando presión sobre el cliente Defensa; incentivar la actividad innovadora.

16.- Parece obvio señalar también que una planificación que afecta a un servicio esencial del Estado que compromete la seguridad y la defensa deba de ser efectuada no solo con rigor sino también de forma realista y acorde con los objetivos que se han comprometido a nivel nacional e internacional. Dada la naturaleza de las actividades relacionadas con la política de defensa también se necesita que la planificación sea estable y de medio y largo plazo, no sólo porque permite realizar el proceso de adaptación evolutiva que el sistema militar requiere y abordar compromisos que requieren largos períodos, sino también porque resulta mucho más eficiente.

17.- Estas dificultades no son específicas del caso español, con independencia de sus propias singularidades. La dificultad para determinar el gasto necesario y posible en Defensa bajo los principios de racionalidad y previsibilidad ha llevado a numerosos países a establecer dos subsistemas de financiación: el presupuesto ordinario de funcionamiento bajo un modelo ad hoc, y el presupuesto extraordinario asignado para atender gastos que van desde las operaciones en el exterior hasta las inversiones en sistemas y programas de armamento. También es frecuente encontrarse con modelos financiación plurianual. De ese modo el marco financiero determina los objetivos posibles, estabiliza el esfuerzo presupuestario, obliga a fijar las prioridades y facilita la atribución de las responsabilidades.

18.- Los expertos que se han acercado al problema que se le plantea a España respecto del cumplimiento del objetivo OTAN del 2% del PIB parecen coincidir en la necesidad de que cualquier avance hacia ese objetivo y todo nuevo esfuerzo de gasto por encima del actual, venga precedido por una redefinición de nuestro modelo de FAS y de nuestra política de defensa o, al menos, por una reordenación eficaz y eficiente de sus actuales bases. Ese escenario permitirá determinar las capacidades necesarias y el nivel de esfuerzo preciso para conseguirlo. En todo caso la decisión de aceptar esa meta no solo ha de ser fundada en los datos sino también adoptada autónomamente a la luz de nuestros propios criterios.

Por tanto, el desarrollo de un mayor esfuerzo de gasto no ha de venir urgido por nuestra presencia en la OTAN sino que ha de ser la consecuencia de una revisión estratégica de nuestra política de Defensa y una redefinición de sus objetivos así como de los intereses nacionales y los compromisos con nuestros socios. Ese análisis permitirá determinar las capacidades necesarias y el nivel de esfuerzo preciso para conseguirlo. En todo caso, el incremento del esfuerzo de gasto exigido desde una organización de defensa colectiva ha de ser interiorizado en el nivel nacional y definido con arreglo a sus propios criterios, sin estar condicionados por objetivos ajenos a nuestra propia planificación.

19.- A tal efecto, la vigente Directiva de Defensa nacional establece que "*La Alianza Atlántica permanece como el vínculo de seguridad y defensa colectiva más apropiado para España"*, añadiendo, como no podría ser de otro modo, que "*A pesar del contexto de estrechez presupuestaria, España debe contar con las capacidades que garantizan la disuasión… Debe asimismo contribuir al esfuerzo de los organismos de los que es parte, y particularmente de la UE y la OTAN…*"

Esto es, la voluntad de ser un socio comprometido con la defensa colectiva debe de pasar por realizar un esfuerzo financiero que permita obtener las capacidades necesarias en virtud de nuestras propias necesidades. No obstante, realizar ese esfuerzo al margen de la "estrechez presupuestaria" se antoja un brindis al sol. En todo caso, si bien está claro que existe una concordancia entre la necesidad de hacer un mayor esfuerzo de gasto sobre la base de nuestros propios criterios de Seguridad Nacional y en la lógica de nuestras necesidades, no resulta evidente que ese esfuerzo haya de situarse inequívocamente en el horizonte del 2% del que la OTAN habla.

20.- De acuerdo con los datos que maneja la OTAN relativos al gasto de sus miembros, España estaría contribuyendo con un gasto en defensa del 0,9% en 2016 (11.200 M de dólares), por lo que si deseara cumplir con su compromiso

habría de incrementar su gasto (progresiva o finalmente) en un porcentaje adicional del 1,1%, esto es, 13.700 Millones de dólares. No obstante debemos señalar que las cifras y tasas que la OTAN maneja para España en el año 2016 no incluyen el gasto que en el año 2017 se realiza sobre la anualidad de los PEAs que en ese año no se pagó y que asciende a 711 M. de euros. Si se hubiera incorporado esa anualidad a las cifras que maneja la OTAN nuestro gasto estaría situado en torno a los 12.050 Millones de dólares y la diferencia para alcanzar la tasa del 2% se situaría en una cantidad similar.

21.- De acuerdo con nuestras aproximaciones a ese cálculo consideramos que el gasto que España habría de efectuar para cumplir el compromiso OTAN del 2% del PIB ascendería en 2017, aproximadamente, a 22.300 M€. Si tratáramos de establecer una pauta de gasto estable y sostenible que satisfaga de forma adecuada los gastos de funcionamiento ordinario y los que atienden las grandes partidas de gasto claramente diferenciables (OMPs, Inversiones en grandes sistemas PEAs), así como los que afectan al sostenimiento del ciclo de vida de los sistemas actuales, es muy posible que nos acercáramos a una horquilla de gasto situada entre el 0,90% y el 0,95% (incorporando las anualidades PEAs en un importe de 1.500 M€, las OMPs en un importe anual de 800 M€, así como el Sostenimiento y ciclo de vida por un importe anual de 700 M€). Y si adicionalmente se llevara a cabo un nuevo ciclo de capacidades, y si para su financiación se estimaran no solo las anualidades sino también los gastos de soporte y sostenimiento en un promedio anual de 1.000 M€ (en un ciclo de adquisiciones financiable en 10 años), puede estimarse con suficiente rigor que la horquilla de gasto se movería como máximo entre el 1,05% y el 1,1%. Es posible que con la incorporación de otros gastos imputables según los criterios de OTAN (ej. Pensiones militares en Clases Pasivas) el gasto se pudiera estimar en hasta un 0,15 más, alcanzando una tasa máxima de 1,25%, lo cual implicaría un montante de gasto de aproximadamente 13.900 M€, lejos de los 22.300 M€ que implica alcanzar el 2% y evidenciando la escasa viabilidad e incluso la escasa necesidad del esfuerzo que se espera que España lleve a cabo. En todo caso España debe de hacer valer su esfuerzo en otros ámbitos que se sumaría al gasto puramente militar, especialmente su participación activa en OMPs y en fuerza blanda.

22.- No solo se trata de una cifra fuera del alcance delesfuerzo que España puede hacer en un contexto como el actual, sino que es incoherente para con nuestras necesidades en curso y nuestras restricciones políticas, en el marco de un proceso de recuperación económica que no ha permitido alcanzar el objetivo de déficit, mantiene nuestra deuda en el 100% de nuestro PIB y tiene a otras políticas esenciales en situación de infradotación presupuestaria.

Por otra parte, y no de menor importancia, un retorno a tasas como las que la OTAN propone no solo encerrará graves dificultades sino que "*incrementará el escrutinio político y social sobre los presupuestos de defensa a la hora de repartir reducciones e incrementos*". En otras palabras, el debate sobre las preferencias quedará abierto y la posible mayor demanda de seguridad quedará afectada por el grado de respaldo social que se obtenga en un momento dado en función de la percepción del riesgo que la sociedad tenga y del papel que consideren que debe de cumplir España.

23.- Por consiguiente, el dilema que enfrenta España acerca de cómo mejorar la provisión de seguridad y defensa en el contexto actual y en el marco de restricciones económicas del gasto público que previsiblemente se mantendrán durante años no debe resolverse de forma maximalista, como si alcanzar la tasa del 2% del PIB fuera la única hipótesis posible y no alcanzarla determinara no estar en condiciones de garantizarla. Ese objetivo ha de ser entendido como una meta a la solo se debe llegar si resulta coherente con nuestras propias necesidades y nuestras posibilidades.

Por todo ello, sea cual sea el enfoque que se adopte, el escrutinio sobre la viabilidad del objetivo del 2% o de cualquier otra tasa de incremento del gasto ha de hacerse sobre la base de nuestras propias necesidades y capacidades y nunca "de arriba abajo", como si el objetivo fuera indiscutible y su formulación hubiera estado acompañada de un esfuerzo de definición irrefutable de sus contenidos, sino que ha de hacerse en el marco de nuestra propia autoevaluación y como consecuencia de nuestra determinación sobre la necesidad de alcanzar "nuestro propio óptimo de seguridad". Y aún más, realizando una revisión profunda del actual modelo de FAS, tanto por lo que se refiere a su organización como a sus misiones y aportando las capacidades necesarias para implantar modelos de gestión del gasto en su conjunto más eficientes que las actuales.

24.- En todo caso, y como conclusión, el gasto de defensa en España debe de estar determinado, esquemáticamente y a riesgo de simplificar este debate, por dos enfoques: el gasto que correspondería hacer para cumplir nuestros objetivos estratégicos de modo eficaz y con arreglo a nuestra propia visión, misiones y objetivos; y el gasto que deberíamos de hacer como consecuencia directa de nuestra participación en las políticas comunes con nuestros socios y aliados (PCSD y OTAN). Ahora bien, en ambos casos hay que ponderar previamente el esfuerzo de gasto que habría que realizar para transformar nuestro actual sistema de fuerza y generar un nuevo ciclo de capacidades y pasarlo por el tamiz del gasto posible en el contexto de nuestra capacidad económica y en concurso con las restantes políticas básicas.

25.- Dado que nada indica que el actual escenario económico vaya a cambiar sustancialmente a corto y medio plazo, y dado que el esfuerzo de gasto que se pide no es puntual sino estructural, cabe deducir que todo incremento de gasto público en España solo podría ser financiado desplazando otros gastos. La simple aportación de más esfuerzo de gasto sin inducir retornos económicos ni generar incentivos para nuestro propio modelo de defensa se convierte así en algo de imposible cumplimiento en el momento actual. La base de ese esfuerzo adicional no puede ser otra que una mejora en la calidad y contenidos de nuestro servicio público de defensa (incentivos que deben de ser asumidos por nuestra sociedad), así como una inversión en nuestro propio crecimiento tecnológico e industrial (retornos que deben de ser explicados a nuestra sociedad).

26.- Pero la hipótesis de cualquier incremento del gasto no solo ha de ser viable económicamente sino también políticamente. Si bien cabe aceptar que es necesario corregir la asimetría en las contribuciones que los miembros de la Alianza realizan, dado que las aportaciones del esfuerzo adicional que se nos pide no van dirigidas a dotar de recursos comunes a la organización sino a nuestra propia defensa bajo el principio de que los esfuerzos de cada socio aportan seguridad a los demás, la

decisión que se pretenda adoptar requiere tomar previamente en consideración el debate sobre las preferencias del gasto entre fuerzas políticas con distintas posiciones al respecto. La inexistencia de un consenso político amplio para abordar ese esfuerzo no solo condiciona la iniciativa sino que puede llegar a estigmatizarla o hacerla insostenible en el tiempo.

27.- Adicionalmente, este objetivo ha de ser viable socialmente, lo que implica obtener el respaldo social a la decisión. En la sociedad española no está suficientemente articulado el discurso sobre la importancia de la defensa para nuestra seguridad y la de nuestros socios. Esa carencia ha estado en el origen de la infradotación histórica de las FAS así como en la aparente opacidad sobre el gasto realmente realizado. Un cambio en esa dinámica viene a ser un factor clave para poder obtener el respaldo a este esfuerzo y para conformar una opinión pública favorable.

28.- En suma, debemos considerar la meta del 2% como un indicador del grado de contribución hacia el que hay que tender pero cuyo cumplimiento no puede ser impuesto (y menos en el actual nivel de restricciones nacionales), pero también debemos explicar con claridad que toda contribución al sistema colectivo de seguridad también produce retornos y beneficios si está dirigida a la transformación de nuestras propias capacidades. Y, finalmente, también debemos explicar que la defensa colectiva que realizan las organizaciones como la OTAN no es una externalización de la defensa nacional, esto es, no pagamos a otros para que se encarguen de nuestra defensa, sino parte de nuestra propia seguridad, a la que solo contribuiremos eficientemente si nuestro esfuerzo de gasto no solo es viable sino también coherente.

29.- Todo cambio en la orientación del gasto de la defensa debe pasar por el escrutinio social dadas las implicaciones de todo tipo que implica. En la formación de la opinión para ese escrutinio cumple y debe de cumplir un papel esencial la actividad parlamentaria. La opacidad en el tratamiento de los datos que reflejan el gasto en Defensa sustrae al Parlamento el correcto conocimiento de la realidad, impide a la sociedad formarse una opinión fundada y facilita la crítica de los que reprochan a esta política ineficiencias.

El Parlamento debe de ocupar un lugar central en la definición de nuestro enfoque estratégico y en la elaboración de la Política de Defensa. Para ello también es esencial su participación activa en la determinación de las misiones de las FAS, en la asignación de medio y recursos así como en la evaluación y la rendición de cuentas, con especial referencia a las inversiones en programas especiales y en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz o de intervención en conflictos.

30.- En todo caso cabe establecer un camino ajustado a lo que idealmente cabría hacer basado en algunos hitos:

1.- Evaluar de forma crítica la situación actual del gasto y su impacto sobre el nivel de seguridad con el que afrontamos nuestros riesgos.

2.- Evaluar de forma autónoma nuestras necesidades, en el contexto de nuestros objetivos y compromisos con aliados y socios, con la mirada puesta en la transformación de las FAS.

3.- Determinar las capacidades militares e industriales de las que es necesario disponer a la luz del grado de autonomía que se precisa para atender nuestros propios objetivos así como de las estrategias de capacidad compartida impulsadas por la UE.

4.- Determinar el nivel de esfuerzo de gasto necesario para alcanzar un óptimo de seguridad nacional teniendo como referencia el nivel medio de esfuerzo que llevan a cabo nuestros socios.

5.- Establecer una senda de esfuerzo adicional para alcanzar el óptimo de seguridad teniendo en cuenta las restricciones nacionales y sometiendo al escrutinio dicho incremento de modo que la sociedad conozca el para qué de dicho esfuerzo.

6.- Definir un modelo de financiación y gestión presupuestaria adecuado y no incrementalista que permita seleccionar el escenario de gasto más idóneo y sostenible.

7.- Separar el modelo de financiación del gasto ordinario del que se asigna a las inversiones en grandes programas y sistemas con el objeto de que el impacto de los éstos sea atendido financieramente al margen del ciclo, y de que la aprobación de los programas venga inducida tanto por la ventaja estratégica que se espera proporcionen, como por los retornos tecnológicos e industriales que implican. Extremar la evaluación de los costes de obtención y sostenimiento así como desarrollar la adecuada estructura de control de su ejecución.

8.- Implementar este proceso de forma ordenada y finalista, buscando obtener el mayor nivel de consenso político y social y buscando reforzar el papel del Parlamento en la determinación de las metas y en el control de esta política.

31.- La opinión que expresan los ciudadanos sobre la defensa en España es muy estable. De los datos considerados para este informe se deduce que una mayoría de ciudadanos valora positivamente nuestra integración en la OTAN (37,8%) y sólo uno de cada seis españoles considera que ha sido negativa nuestra presencia en esa organización. También se constata que el número de ciudadanos que percibe la existencia de una amenaza a la seguridad nacional por parte de otros países ha crecido hasta el 34%, llegando a ser del 60% cuando se pregunta sobre amenazas concretas, e incluso del 78% en el caso de Estado Islámico. En todo caso, el 89% apoya la participación de España en las operaciones de mantenimiento de la paz.

También se puede deducir que su opinión sobre las FAS y las misiones que desempeñan tiene una alta valoración positiva (61%), estimando el 57,6% de los entrevistados que las Fuerzas Armadas están muy o bastante preparadas para cumplir su misión. Ahora bien, un 25% considera excesiva la dotación presupuestaria en defensa si bien es el mismo porcentaje que reconoce que la dotación de nuestras FAS en comparación con otros socios de la UE es inferior.

Quizás lo más llamativo sea, si bien no es nuevo, que el 62,4% de los entrevistados se declaren poco o nada interesados por los asuntos de defensa. Es ésta una cuestión que supone una brecha frente a otras sociedades a las que admiramos y con las que compartimos escenarios. La correcta provisión de una política de defensa pasa inexorablemente por un mayor interés social y una mayor cultura sobre el papel que esta política cumple.

32.- En este mismo sentido cabe destacar un alto grado de aproximación de las grandes formaciones políticas en relación con las cuestiones esenciales que afectan a la seguridad y la defensa, tanto en lo que afecta a la necesidad de disponer de una defensa eficaz y sostenible, como en lo que se refiere a la necesidad de comportarse de manera fiel y solidaria con nuestros aliados para lograr la seguridad colectiva, así como en el nivel de ambición militar. También aparecen notables coincidencias a la hora de recomendar una revisión del actual diseño de sus estructuras operativas y sus capacidades, fomentando la concordancia de los recursos financieros disponibles con las demandas del nuevo escenario estratégico.

No es extraño, sin embargo, que aparezcan diferencias en relación con el nivel de esfuerzo que se puede realizar, al modelo de planificación presupuestaria o a las restricciones que deben de limitar en la actualidad cualquier incremento de gasto que se pretenda llevar a cabo. Esto es, si bien todos ellos consideran que el nivel de esfuerzo en defensa es insuficiente y que es necesario avanzar hacia un objetivo más ambicioso, subordinan ese incremento a la situación económica del país con distintos matices y también muestran diferencias matizadas a la hora de vincular ese esfuerzo a un mayor desarrollo de las estructuras de la Defensa Común, a su impacto en la base industrial y tecnológica como aportación al desarrollo económico y social de nuestra sociedad.

Un incremento del interés ciudadano sobre esta política y un reforzamiento del papel que en ella debe de cumplir el Parlamento, contribuirán no solo a su mejor definición sino también a que, al igual que en otras sociedades, se base en el mayor consenso posible.

ANEXOS

Análisis sobre consenso político en el gasto en Defensa

1. Panorama Internacional: misiones de las FAS en el exterior

- ¿Considera que existen conflictos, riesgos o amenazas de intensidad suficiente que pueden afectar a la seguridad de España, a la seguridad de los ciudadanos o a sus intereses?
- ¿Considera que el terrorismo internacional, como el desarrollado por el denominado Estado Islámico, constituyen una amenaza real para la seguridad de España y para los ciudadanos españoles?
- ¿Deben participar nuestras FAS en la prevención y reacción frente a ciberataques si fueran una amenaza a nuestra seguridad?
- ¿Deben participar nuestras FAS en la prevención y reacción frente a las emergencias y las catástrofes naturales o medioambientales si fueran una amenaza a la seguridad?
- ¿Cree que las FAS están equipadas y formadas al nivel de otras fuerzas armadas de los países aliados del entorno europeo?

2. Modelo FAS/Encaje de las FAS a nivel nacional Retos y compromisos interiores

- ¿Las Fuerzas Armadas en España deberían tener un rol exclusivamente defensivo y disuasorio o deben estar preparadas para intervenir en regiones en conflicto?
- ¿Cuál de las siguientes alternativas cree Ud. que sería más positiva para España? 1) Unas Fuerzas Armadas propias bajo el control exclusivo del gobierno de la nación; o 2) Unas Fuerzas Armadas integradas en un ejército europeo bajo el control de una autoridad supranacional.
- ¿Considera necesaria la base industrial y tecnológica asociada a la política de Defensa?
- ¿Considera eficiente y competitiva la base actual?
- ¿Cree Ud. que nuestras Fuerzas Armadas están hoy, en términos generales, más o menos preparadas en cuanto a capacidad operativa que hace 10 años?
- ¿Considera que el papel desempeñado por las Fuerzas Armadas durante estos últimos años ha sido adecuado o no a sus compromisos y capacidades?

3. Recursos

- ¿Considera que actualmente las FAS están dotadas de sistemas y equipos adecuados para hacer frente a los nuevos riesgos y amenazas?
- ¿Considera que el actual número de efectivos de las FAS, su preparación y sus condiciones laborales son adecuadas para las necesidades de la Defensa nacional?
- ¿Cree usted que el actual modelo presupuestario es apropiado y eficiente?
- ¿Cree Ud. que el presupuesto que España dedica a las Fuerzas Armadas y a las necesidades de nuestra Defensa y seguridad es superior o inferior al que dedican el resto de los países europeos de nuestro entorno?
- ¿Considera que el presupuesto que se destina anualmente en España a la Defensa nacional y a las Fuerzas Armadas es suficiente?
- ¿Considera adecuado el objetivo de alcanzar el 2% del PIB en el año 2024 comprometido por nuestras autoridades?
- ¿Considera que un mayor esfuerzo de gasto en el sostenimiento de las FAS repercutiría en el incremento del éxito en las misiones que tienen encomendadas?

4. <u>Opinión Pública</u>

- ¿Cree que la actividad de las FAS tiene un impacto positivo en el desarrollo de una sociedad sostenible y próspera?
- ¿Cree que la participación de las Fuerzas Armadas en las misiones en el exterior contribuye a aumentar el papel y el prestigio de España en la política internacional?
- ¿Cree que sus votantes siguen con interés las informaciones relativas a la Defensa Nacional o a las operaciones en las que las FAS participan?
- ¿Mejoraría el interés si el papel de la Comisión de Defensa fuera más activo en cuanto a control del gasto como elemento de transparencia?
- ¿Cree que la posición de su grupo político en relación con la Política de Defensa incide en sus resultados electorales?