

El gasto en defensa y sus implicaciones económicas e industriales

ÁLVARO J. PINO SALAS
General del Ejército del Aire



La crisis sanitaria en la que estamos inmersos, la situación económica derivada de ella y la necesidad de atender otras políticas de gasto prioritarias podrían llevar a reconsiderar la relevancia de hablar del gasto en defensa en estos momentos.

Haciendo un ejercicio de abstracción, dejando a un lado la coyuntura actual y con las esperanzas puestas en que las aguas vuelvan a su cauce lo antes posible, se podría afirmar que, si el gasto en defensa ha sido siempre un tema relevante, lo es aún más en el entorno geopolítico

y socioeconómico en que se ha venido desarrollando esta primera parte del siglo XXI, vista la evolución de los riesgos y amenazas para la seguridad de las naciones y sus habitantes.

Son muchos los estudios y ensayos que han tratado este asunto desde múltiples perspectivas. Gran parte de ellos se han centrado en el aspecto de las implicaciones que dicho gasto tiene en la sociedad y en la economía de un país.

El gasto en defensa tiene por finalidad principal dotar a las Fuer-

zas Armadas (FAS) con los medios adecuados para el cumplimiento de las misiones que tienen asignadas, siendo el presupuesto de defensa el medio para ello. Sin embargo, dicho gasto tiene, además, otras connotaciones de carácter económico e industrial, algunas de ellas muy importantes. Su análisis, en el caso de España, con especial énfasis en el sector aeronáutico, constituye el objetivo fundamental de este artículo, junto al de dar a conocer cuestiones a veces desconocidas fuera del ámbito de las FAS.

¿POR QUÉ EL GASTO EN DEFENSA?

Es generalmente reconocido que el desarrollo económico de un país, pieza fundamental del bienestar social de sus ciudadanos, solo es posible en un entorno adecuado de seguridad. Dicho entorno es igualmente necesario para el normal funcionamiento de las instituciones y la preservación de los derechos fundamentales. Seguridad y defensa se convierten así en un bien público que ha de ser provisto por el Estado, constituyendo el gasto público un instrumento para ello.

La manera de actuar y las misiones de los ejércitos han ido evolucionando a lo largo de la historia de la humanidad en función de las características de las amenazas existentes y de la política de los Gobiernos a los que servían. En la época más reciente, factores tales como la globalización, la transición de un orden bipolar hacia un orden mundial multipolar, el intenso cambio social y la revolución tecnológica han impactado en el tradicional régimen de amenazas y riesgos para la seguridad. Durante las últimas tres décadas hemos vivido en un contexto en el que no se percibe en general la habitual amenaza de invasión del territorio, pero sí la presencia de nuevos riesgos y amenazas tales como terrorismo internacional, pandemias, narcotráfico, crimen organizado, corrupción, tráfico de armas y de seres humanos, etc.

Ha quedado demostrado que la amenaza hay que combatirla/mitigarla, muchas veces, más allá de nuestras fronteras, en escenarios de crisis que amenazan directa o indirectamente la estabilidad y seguridad de España o de sus socios. La amenaza no afecta ya generalmente solo a un país y la responsabilidad de la defensa es conjunta. El nivel de seguridad y defensa de un conjunto de países es la suma de los niveles de cada uno de ellos. Por mucho que invierta en seguridad y defensa

Cuadro 1

EL GASTO EN DEFENSA EN ESPAÑA Y EL GASTO DEL ESTADO EN 2019
(miles de euros)

SECCIÓN	PRESUPUESTO TOTAL	%
01 - Casa de Su Majestad el Rey	7887	0,00
02 - Cortes Generales	212 140	0,07
03 - Tribunal de Cuentas	63 262	0,02
04 - Tribunal Constitucional	23 868	0,91
05 - Consejo de Estado	11 389	0,00
06 - Deuda pública	121 953 420	41,76
07 - Clases Pasivas	15 719 732	5,38
08 - Consejo General del Poder Judicial	59 335	0,02
09 - Aport. mutualismo administrativa	2 102 703	0,72
10 - Contratación centralizada	320 126	0,11
12 - Asuntos ext. U.E. y cooperación	1 397 321	0,48
13 - Justicia	1 769 695	0,61
14 - Defensa	9 730 649	3,33
15 - Hacienda	20 335 507	6,96
16 - Interior	8 747 849	3,00
17 - Fomento	6 370 927	2,18
18 - Educación y formación profesional	2 455 960	0,84
19 - Trabajo, migraciones y S.S.	28 347 859	9,71
20 - Industria, comercio y turismo	2 877 840	0,99
21 - Agricultura, pesca y alimentación	908 966	0,31
22 - Política territorial y función púb.	519 291	0,18
23 - Transición ecológica	6 022 471	2,06
24 - Cultura y deporte	664 105	0,23
25 - Presidencia, rel. cortes e igualdad	397 710	0,14
26 - Sanidad, consumo y bienestar social	2 699 875	0,92
27 - Economía y empresa	1 412 324	0,48
28 - Ciencia, innovación y universidades	5 059 440	1,73
32 - Otras relac. financ. con entes territ.	1 250 393	0,43
33 - Fondos de compensación interterritorial	582 430	0,20
34 - Relaciones financieras con la UE	13 234 176	4,53
35 - Fondo de contingencia	748 698	0,26
36 - Sistemas de financ. de entes territ.	36 056 075	12,35
TOTAL	292 052 423	100,00

un país, sus intereses o ciudadanos pueden resultar amenazados si los países con los que comparte intereses o fronteras no se protegen.

Actualmente, seguridad y defensa se entienden de forma conjunta e inseparable. La defensa colectiva (UE y OTAN), junto con la acción coordinada (FAS, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, poder judicial, órganos económicos, diplomacia, y en general de toda la sociedad), cobran, pues, especial relevancia.

En este contexto, resulta esencial el respaldo público a las FAS y fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (FCSE), el apoyo a los presupuestos de seguridad y defensa y el reconocimiento de la sociedad a la profesión militar y policial.

Colateralmente, la dimensión económica de la defensa nace del hecho de que las FAS requieren de capacidades y medios para el cumplimiento de las misiones asignadas. La obtención y sostenimiento de dichas capacidades y medios, así como la vida y funcionamiento de las unidades que los operan requieren de la provisión de medios y de servicios por parte del sector privado, generando una importante actividad económica e industrial. Las FAS se convierten de esta manera en un agente económico más de los que intervienen en nuestra economía, generando un mercado especializado, pero requiriendo y empleando también tecnologías de doble uso.



EL GASTO EN DEFENSA EN ESPAÑA

Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional, indica en detalle las misiones encomendadas a las Fuerzas Armadas españolas por la Constitución. Se concretan en cuatro: defensa de la soberanía e integridad territorial, contribución militar a la seguridad de España y de sus aliados, colaboración en caso de grave riesgo o catástrofe y evacuación de residentes en el extranjero.

En lo que respecta al Ejército del Aire (EA), su misión principal es la de control y defensa del espacio aéreo de soberanía nacional (mando y control y operaciones aéreas), contribuyendo además a la acción conjunta (operaciones aéreas, transporte logístico, búsqueda y salvamento, etc.), a la acción del Estado (control y apoyo a la aviación civil, lucha contra incendios, vigilancia aduanera y marítima, aeroevacuaciones, transporte de autoridades, cooperación con fuerzas de seguridad, etc.), y participando en operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) con aeronaves o personal desplegado.

Uno de los objetivos del sistema de planeamiento del Ministerio de Defensa es precisamente el de la determinación de los recursos materiales, de personal y financieros necesarios para alcanzar el objetivo de capacidades militares que el Go-

bierno considera que es requerido para hacer frente a las amenazas y riesgos presentes y futuros y para que, en definitiva, las FAS puedan cumplir con las misiones encomendadas. Resultado del proceso de planeamiento de los recursos son los denominados programas especiales de armamento (PEA), dirigidos a la obtención de nuevos sistemas de armas, y los programas de sostenimiento y de reposición permanente, que tienen por finalidad dar cobertura a los gastos necesarios para la operación y mantenimiento de los sistemas existentes durante todo su ciclo de vida. Unos y otros reciben la financiación requerida a través de las dotaciones presupuestarias consignadas en los Presupuestos Generales del Estado y sus ampliaciones de crédito.

El presupuesto cerrado de 2019 del MINISDEF ascendió a 9730,65 millones de euros (M€) y representó un 3,3% del presupuesto de la Administración general del Estado.

De dicho importe, el 49,28% correspondió a gastos de personal, el 22,24% se dedicó al pago de anualidades de los PEA y el 28,47% a operación y mantenimiento (sostenimiento y funcionamiento).

Los PEA actualmente en vigor supondrán una inversión de cerca de 24400 M€ durante el periodo 2020-2032, inversión distribuida en anua-

lidades cuyo pico se alcanzará en 2026 (2654,8 M€). Si bien durante los dos últimos años se han producido ciertos acuerdos del Consejo de Ministros relativos a la aprobación y ampliación de algunos de estos PEA, la realidad es que, en la práctica, ello no ha supuesto por el momento aumento alguno en el gasto en defensa, al mantenerse inalterado el techo de gasto asignado al MINISDEF en los correspondientes presupuestos y prórrogas presupuestarias acaecidas.

¿Cuánto gastamos en defensa en comparación con otros países? En 2019, la suma de los gastos de defensa de los 29 países que integran la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ascendió a casi 900000 M€, correspondiendo a EE.UU. 627000 M€ de ellos (70%). Los países de la Unión Europea (UE) gastaron en total casi 256000 M€, destacando Francia (casi 58000 M€), Reino Unido (cerca de 45500 M€) y Alemania (casi 45000 M€). China, con cerca de 227500 M€, fue el segundo inversor mundial en defensa tras EE.UU.

En términos de porcentaje del PIB, ratio que normalmente se utiliza para la comparación relativa del gasto dedicado a defensa de los diferentes países, España fue el segundo país de la OTAN que menos dedicó (0,92%). EE.UU. dedicó el 3,42%, Reino Unido

el 2,14%, Francia el 1,84%, Alemania el 1,38% e Italia el 1,22%. Algunos ejemplos de países fuera de la OTAN (datos disponibles de 2018) son: Israel el 4,35%, Rusia el 3,93%, India el 2,42% y China el 1,87%.

IMPLICACIONES ECONÓMICAS E INDUSTRIALES DEL GASTO EN DEFENSA EN ESPAÑA.

Como se ha citado anteriormente, las FAS se constituyen en un agente económico más por la actividad que conlleva su funcionamiento, así como por la provisión y sostenimiento de los medios que necesitan.

El primer impacto en la economía nacional de estas actividades es el que se deriva de la que podríamos denominar «huella» militar. Son cerca de 155 000 los «empleados» del MINISDEF, unos 136 600 militares (contando el personal en reserva) y cerca de 17 700 civiles, distribuidos en unidades, centros y organismos del Ministerio (UCO) a lo largo de todo el territorio español, junto con sus familias, con un poder adquisitivo anual de 4750 M€ (sueldos y salarios).

Los PEA, dirigidos a la obtención de nuevas capacidades o a la actualización de las existentes, suponen la fabricación de sistemas complejos, de alto nivel tecnológico, que integran tecnologías de doble uso,

militar y civil. Su diseño y fabricación requieren periodos de tiempo significativos y su ciclo de vida puede alcanzar hasta los 50 años, requiriendo apoyo logístico y modernizaciones a lo largo de él.

Muchos de estos programas son multinacionales, abriendo a la industria nacional participante nuevas oportunidades de desarrollo y de negocio. Se ha de tener en cuenta que participación y beneficios industriales son generalmente los principales factores que forman parte de la negociación y gestión de estos programas, impactando muchas veces en la solución adoptada.

Por parte de España, los principales contratistas que participan en los PEA en vigor son empresas nacionales o multinacionales con sede y factorías en España, que se benefician de los desarrollos industriales derivados de ellos y de las oportunidades de mercado citadas. Junto con los principales contratistas, que actúan como empresas tractoras, existen otras pequeñas y medianas empresas especializadas en el dise-

ño, desarrollo o producción de diferentes subsistemas, que se integran en la cadena de suministro de las tractoras. La experiencia demuestra que estas PYMES son un auténtico motor innovador, pudiendo convertirse en las depositarias de capacidades industriales y tecnológicas verdaderamente estratégicas.

En cuanto al impacto del sostenimiento y funcionamiento de los sistemas actualmente operados y de las UCO que los operan (2770 M€ gastados por el MINISDEF en 2019), además del impacto local en el área

Cuadro 2

PARTICIPACIÓN INDUSTRIAL EN LOS PEAS

EMPRESA	PROGRAMA
GD Santa Bárbara	Carro de combate Leopard Pizarro Obus Rema 155/52 Misil contra carros
Airbus Helicopter	Helicóptero Tigre Helicóptero NH-90 Helicóptero Medio (UME) EC-135
Navantia	Fragata F100 Submarino S-80 Buque Proy. Estrat. LLX Buque Apro. Combate Fragata F-105 Buque Acción Marítima Buque Acción Marítima (2ª fase)
Airbus	Avión EF-2000 Avión A400M
Bombardier	Avión apagafuegos (UME)
Telefónica	Nodos CIS (UME)
FMS	Modernización Chinook

Fuente: MINISDEF



**DESARROLLO TECNOLÓGICO E INDUSTRIAL
FACTURACIÓN INDUSTRIA DE DEFENSA 2017**

CIFRAS GLOBALES VENTAS 2017 POR SUBSECTOR

	millones €	%						
Aeronáutico	387,07	33,5	3944,30	78,4	1635,55	4,8	5966,92	14,9
Armamento	25,87	2,2	65,07	1,3	32,24	0,1	123,19	0,3
Auxiliar	147,90	12,8	82,28	1,6	18 236,52	53,9	18 493,69	46,2
Electrónico	124,19	12,3	172,27	3,4	8151,42	24,1	8465,87	21,1
Espacial	50,00	4,3	19,67	0,4	271,69	0,8	341,36	0,9
Materias primas	0,22	0,0	0,00	0,0	2161,35	6,4	2161,57	5,4
Misiles	2,47	0,2	45,81	0,9	1,80	0,0	50,07	0,1
Naval	277,88	24,1	286,21	5,7	830,33	2,5	1394,42	3,5
RPAS	6,03	0,5	2,33	0,0	0,67	0,0	9,03	0,0
Simulación	0,54	0,0	4,22	0,1	5,29	0,0	10,05	0,0
Terrestre	114,94	10,0	411,02	8,2	2521,34	7,4	3047,29	7,6
Total	1155,11	100,0	5033,16	100,0	33 875,20	100,0	40 063,47	100,0

Fuente: DGAM

geográfica en que se ubican dichas UCO, existe un número importante de contratos de obras, suministros y servicios que se constituyen en gastos anuales recurrentes, y que han de ser atendidos por el sector privado, incluso dando lugar, en algunos casos, a la existencia de modelos mixtos de colaboración.

Todo ello requiere de la creación y mantenimiento de una base tecnológica e industrial y de un mercado que permita la provisión de medios para seguridad y defensa. Como veremos más adelante, en opinión de los expertos, dicha base tiene también efectos dinamizadores y multiplicadores para la economía nacional, contribuyendo al bienestar económico general. De esta forma, la industria de defensa se convierte en una capacidad esencial para las FAS y la base industrial y tecnológica en capacidad estratégica de un país.

El último informe emitido por la Dirección General de Armamento y Material del MINISDEF (DGAM) sobre la industria española de defensa es el relativo al año 2017. Según dicho informe, en ese momento eran 528 las empresas registradas en dicha dirección general como suministradores de defensa. De ellas, 373 habían declarado ventas en el sector defensa y las 155 restantes eran empresas que solo habían realizado

ventas en el ámbito civil, pero que se consideraban potenciales suministradoras de productos para defensa. De las 373 empresas citadas, cuya facturación total en 2017 fue de 40063,47 M€, 74 se agrupaban en la Asociación Española de Empresas Tecnológicas de Defensa, Aeronáutica y Espacio (TEDAE).

Continuando con el informe y las 373 empresas mencionadas, su actividad representó un total de 295 294 empleos para los sectores de defensa y civil (121 520 directos, más unos 173 774 indirectos o inducidos). De ellos, unos 51 450 puestos correspondieron al sector de defensa (21 173 empleos directos, más 21 808 indirectos, más 8469 inducidos).

Según dicho informe, también la balanza comercial de defensa (exportaciones menos importaciones) fue favorable para la base industrial española, con una tasa de cobertura del 162% y un superávit comercial de 1931 M€, liderado por el sector aeronáutico (1437 M€). En cuanto al valor añadido nacional de la industria de defensa (ventas de defensa menos importaciones de defensa), este fue de 3086 M€, es decir, un 50% del valor de los productos y servicios facturados.

Acotando aún más y profundizando en materia de desarrollo tecnológico, si nos centramos en las 74

empresas que integraban TEDAE, según la última *Memoria de Actividades* publicada de dicha asociación correspondiente al año 2018, su facturación total ascendió a 11 838 M€ (1% del PIB nacional y 6,1% del PIB industrial). El 49% de la misma correspondió al mercado de defensa y el 51% al civil. En cuanto a su distribución por sectores, el 75% proviene del aeronáutico (44% civil y 32% militar). El 9% de dicha facturación se dedicó a innovación y la productividad de estas empresas fue 3,4 veces la media nacional. Contaron con casi 60 000 empleados, exportando el 66% de su facturación. Su producción específica para defensa se tradujo en casi 20 500 empleos, 4500 M€ de facturación (2,6% del PIB industrial nacional), 11% de ella dedicada a innovación, y 3,9 veces la productividad media nacional.

Las cifras y datos anteriores ponen de manifiesto que gran parte del efecto dinamizador del gasto en defensa en la economía nacional proviene del sector aeronáutico. A este respecto, el Plan Integral de Política Industrial 2020 del Ministerio de Industria (diciembre 2010) ya califica a dicho sector como estratégico, indicando que es imprescindible para la seguridad y la defensa nacional, es generador de riqueza y de alto valor añadido, impulsa el comercio y

la cooperación internacional, realiza una notable actividad en I+D+I con fuertes inversiones, actuando como tractor en la innovación de la economía. También que, al ser un modelo industrial de líder seguidor, tiene la capacidad de arrastre, a través de la subcontratación, para el desarrollo de muchas pequeñas y medianas empresas, siendo intensivo en mano de obra cualificada, por lo que es garantía de estabilidad y calidad del empleo.

CONCLUSIONES

Durante los últimos 20 años, el requerimiento de hacer frente a necesidades cada vez más complejas de las FAS ha posibilitado el importante salto cualitativo y cuantitativo de la industria de defensa española.

Gran parte de esta transformación proviene del ámbito aeronáutico, donde programas tales como el sistema de defensa aérea, el desarrollo y fabricación del Eurofighter y del A400M, entre otros, han supuesto la participación creciente de la industria española en iniciativas de cooperación industrial internacional, la apertura de nuevos mercados, transferencias tecnológicas y de co-

nocimiento y la exigencia de cumplimiento de elevados requisitos de interoperabilidad y homologación, dando lugar a un sector industrial generador de nuevas tecnologías, muchas de ellas de doble uso, altamente competitivo, como demuestra su capacidad exportadora y con importantes efectos positivos para la economía nacional.

El bienestar social de los ciudadanos dependerá en gran medida de la capacidad de sus FAS para proporcionar el requerido entorno de seguridad y defensa. Dicha capacidad radicará de manera importante en que estas puedan contar con los medios que permitan hacer frente a los desafíos presentes y futuros, requiriendo ello continuar con la adecuada actualización y reposición de los sistemas que operan, así como disponer de recursos suficientes para poder sostenerlos y operarlos. De no producirse dicha continuidad, además de la merma de la capacidad citada, la industria perdería la oportunidad de mantener e incrementar sus propias capacidades, incluso corriendo el riesgo de también perder gran parte del terreno ganado durante estos últimos años. Ello, con

las consiguientes negativas implicaciones industriales y económicas.

Como se ha mencionado anteriormente, no se ha de olvidar que una industria de defensa innovadora y competitiva representa una capacidad esencial para que las FAS puedan cumplir el mandato recibido y una capacidad estratégica para la nación. Tampoco, que la actividad económica que genera la provisión de seguridad y defensa es fundamental para tal fin y, además, repercute positivamente en el desarrollo tecnológico y económico de un país. ■

BIBLIOGRAFÍA

- La Nueva Economía de la Defensa en un Nuevo Orden Mundial. Reflexiones desde el Ámbito Aeroespacial (Ministerio de Defensa. Varios autores, 2017).
- Un análisis macroeconómico de los efectos de la inversión en Defensa Nacional sobre la Base Industrial y Tecnológica en España (José Lorenzo Jiménez Bastida. Tesis doctoral, 2016).
- La Industria de Defensa en España. Informe 2017 (DGAM, 2018).
- Memoria de Actividades 2018 y Agenda Sectorial de la Industria Aeronáutica (TEDAE, 2018).
- Defence Expenditure of NATO Countries 2013-2019 (OTAN, Comunicado de Prensa PR/CP(2019)123).
- Gasto Militar. (Base de datos del Banco Mundial y del Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo).

