

La inversión en defensa en España: una asignatura pendiente

Resumen

Como ocurre con las distintas líneas de gasto público, la inversión en defensa es una cuestión de prioridades y de coste de oportunidad entre ellas. En España, la inversión en defensa ha sido históricamente una prioridad secundaria, con una tendencia a la estagnación. Sin embargo, existen motivos de peso a favor de una mayor inversión. En primer lugar, porque en el contexto estratégico actual existen numerosos riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de los españoles y a sus intereses. En segundo lugar, porque el papel de España en el exterior depende, entre otras, de sus capacidades en el área de defensa. En tercer y último lugar, porque la defensa representa un sector clave de la economía y la inversión en esta área genera importantes retornos socioeconómicos. Todo esto llama a un salto cuantitativo y cualitativo de la inversión, para lo cual este artículo ofrece una serie de conclusiones preceptivas.

Palabras clave

Presupuesto de Defensa, capacidades, seguridad nacional, multilateralismo, industria de defensa.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Defence investment in Spain: unfinished business

Abstract

As with other types of public spending, the level of defence investment comes down to a matter of priorities and opportunity cost between them. In Spain, defence investment has historically been a second-tier priority with a tendency to stagnate. However, there are solid arguments in favour of increasing expenditures. First, because in the current strategic context, there are numerous threats and risks to national security and interests. Secondly, because Spain's role beyond its borders and relies, amongst others, on its defence capabilities. Third, because the defence sector constitutes a key element of the economy and defence investment brings about important socio-economical returns. All the above call for both a quantitative and a qualitative increase of investment, for which this article offers a few prescriptive conclusions.

Keywords

Defence budget, capabilities, national security, multilateralism, defence industry.

Introducción

De entre todos los deberes y responsabilidades del Estado hay uno que tiene especial relevancia, que es el de la defensa, garante último de la soberanía y del ordenamiento constitucional. La defensa es un conjunto de las acciones del Estado ordenadas a preservar la seguridad. «La seguridad es un pilar básico en una sociedad abierta y democrática como la española, y condición indispensable para su prosperidad y progreso», tal y como reconoce la *Estrategia de Seguridad Nacional* en su preludio¹.

Aunque el marco de la seguridad supera el ámbito de la defensa, ya que comprende también la acción del Ministerio de Interior en el ámbito de la seguridad ciudadana, se trata de áreas que, en cierta medida, se solapan. La defensa ha expandido sus responsabilidades abarcando desde la garantía de la integridad territorial y del orden constitucional hasta la protección de las condiciones económicas, sociales y políticas necesarias para el progreso de la Nación y el ejercicio de derechos y libertades².

En un contexto estratégico como el actual, caracterizado por la volatilidad y complejidad, el Estado debe prestar especial atención a la defensa. Para ello, es necesario disponer de instituciones eficaces y con los recursos suficientes para poder hacer frente a sus obligaciones en los distintos escenarios posibles, teniendo en cuenta el marco de defensa colectiva y de la seguridad compartida del que España participa en el panorama internacional.

Como ocurre con las distintas líneas de gasto público, la inversión en defensa es una cuestión de prioridades y de coste de oportunidad. En España, la inversión en defensa ha sido históricamente una prioridad secundaria con una tendencia a la estagnación. Esto responde a varios motivos, que pueden resumirse en la ausencia de una cultura de seguridad y defensa³.

¹ GOBIERNO DE ESPAÑA. *Estrategia De Seguridad Nacional 2017*. Madrid: Gabinete de la presidencia del Gobierno, 2017.

² BERNAL GUTIÉRREZ, P. «La cultura de seguridad y defensa en España. Sus orígenes y evolución». *Cuadernos de estrategia*, 155. 2011, pp.28-29.

³ Ídem, pp. 23-64.

Este documento pretende examinar esta tendencia y extraer conclusiones prescriptivas. Para ello se analizarán los datos de la inversión en defensa en España en los últimos 20 años y se expondrán los argumentos a favor de dicha inversión. Por último, se ofrecerán una serie de recomendaciones para abordar la cuestión de ahora en adelante.

El estado de la inversión en defensa en España

Existen diversas formas de medir la inversión en defensa. Uno de los criterios más populares es el que utiliza la OTAN que incluye gastos realizados a nivel nacional en cuatro categorías (costes operativos, adquisición y construcción, investigación y desarrollo y otros gastos).

En el caso de España, esto comprende al presupuesto del Ministerio de Defensa, el cual incluye los costes de personal y funcionamiento de las fuerzas además del presupuesto del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y de los organismos autónomos militares.

A esto se añaden los costes asociados a las operaciones en el exterior, una parte de los cuales se cubre a cargo del fondo de contingencia de los Presupuestos Generales del Estado⁴.

Además, en la última década, el Ministerio de Defensa también ha recurrido a créditos extraordinarios y prefinanciaciones al margen del presupuesto para abordar nuevos programas de inversión y para hacer frente a los pagos de los Programas Especiales de Armamento (PEA). Estos programas comprenden la adquisición de sistemas para los Ejércitos de Tierra, Aire y la Armada acordados a finales de los 90 y principios de los 2000 que, sin embargo, no se han terminado de pagar todavía (y se calcula que no lo harán hasta 2031)⁵.

⁴ FONFRÍA, A. «Presupuestos de defensa en España: mitos y recién llegados». *Análisis Real Instituto Elcano*, 65. 2015, pp. 4-7.

⁵ FONFRÍA, A.; CALVO, C. «Hacia una Ley de Financiación de la Defensa en España». *Análisis Real Instituto Elcano*, 57. 2017, pp. 3-4.

Existen además partidas de otros ministerios que pueden considerarse como parte de la inversión en defensa, por ejemplo, el apoyo a la innovación tecnológica del sector de defensa que realiza el Ministerio de Industria en el marco de convenios con el Ministerio de Defensa.

En la práctica, la distinción conceptual entre defensa y seguridad es cada vez más tenue, lo que dificulta delimitar la inversión en defensa con exactitud. Con independencia de las diferencias metodológicas los datos de inversión en España son preocupantes.

A lo largo de las tres últimas décadas, la inversión en defensa en España se ha mantenido prácticamente constante en su valor real dando lugar a una progresiva pérdida de poder adquisitivo de las Fuerzas Armadas. Ni el crecimiento económico, ni el aumento de la inversión en defensa a nivel global han servido para ajustar la inversión, cuyo porcentaje sobre el PIB ha pasado del 1,4 % de principios de los 2000 al 0,92 % actual⁶.

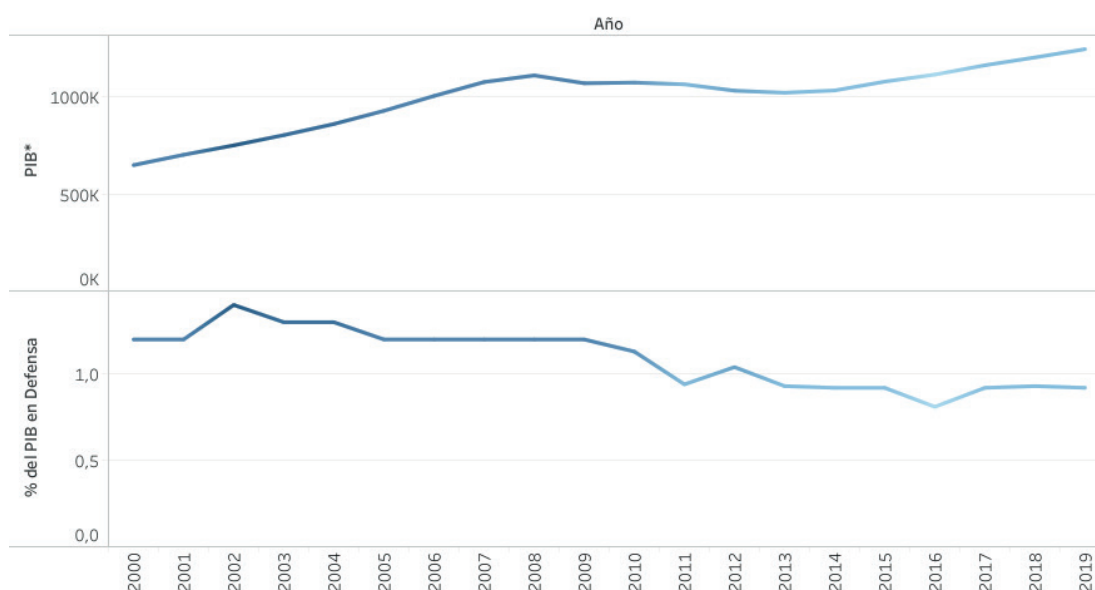


Figura 1. Aumento de la inversión en defensa a nivel global. Fuente. Elaboración propia con datos de Defence Expenditure of NATO Countries y datos macro Expansión.

Los años posteriores a la crisis fueron particularmente duros para el sector, con una disminución de un 32 % del gasto total entre 2008 y 2015. Esto supuso una pérdida de

⁶ BERNAL GUTIÉRREZ, P. «La cultura de seguridad y defensa en España. Sus orígenes y evolución». *Cuadernos de estrategia*, 155. 2011, pp. 52-53.

capacidad operativa, con unidades sin completar el adiestramiento necesario por falta de recursos y reducciones del ciclo de vida de los sistemas.

La infrafinanciación afecta especialmente a las inversiones reales y a los programas especiales de armamento, algunos de los cuales se terminarán de pagar después de devenir obsoletos los equipos adquiridos, mientras que no pueden adquirirse nuevos equipos⁷. Todo esto es especialmente preocupante si se tiene en cuenta que llegados a un límite inferior de gasto la totalidad del dinero dedicado a la defensa resulta inútil, como señaló en su día el jefe del Estado Mayor⁸.

Existen numerosos factores que contribuyen a explicar esta tendencia: el papel histórico de las Fuerzas Armadas en España, la falta de percepción de riesgos y amenazas entre la ciudadanía, la existencia de un sistema presupuestario ineficiente, así como otros factores circunstanciales como la crisis económica de 2008 y la división parlamentaria fruto de la aparición de nuevas fuerzas políticas. El problema de fondo es la falta de una cultura de seguridad y defensa, capaz de entender la necesidad y los beneficios de la inversión en este sector.

Por qué es necesaria la inversión en defensa

Para garantizar la seguridad nacional

España no existe en un vacío estratégico, sino que se ve afectada por las dinámicas regionales y globales. En el contexto estratégico actual existen numerosos riesgos y amenazas transnacionales que afectan directa o indirectamente a la seguridad de los españoles y a sus intereses. Entre ellos destacan los derivados de la competencia estratégica, la inestabilidad y la emergencia de nuevas tecnologías.

⁷ FONFRÍA, A. «Presupuestos de defensa en España: mitos y recién llegados». *Análisis Real Instituto Elcano*, 65. 2015, p. 5.

⁸ Congreso de los Diputados. *Comparecencia del jefe del Estado Mayor ante la comisión de Defensa*. 2012.

Competencia estratégica

La competencia estratégica es una de las tendencias que caracterizan el contexto estratégico actual. Este fenómeno se manifiesta con la creciente asertividad de países como Rusia y China. Esto viene acompañado de una difusión de las líneas entre competición y confrontación, lo que da pie a la multiplicación de acciones híbridas destinadas a ejercer influencia, desestabilizar o incluso intimidar a través de un amplio elenco de medios, sin que sea necesaria la existencia de un conflicto convencional.

Un ejemplo claro es la injerencia rusa en cuestiones nacionales, como la crisis en Cataluña. Esto se puso de manifiesto con la campaña de desinformación llevada a cabo desde medios de comunicación como *Russia Today* o *Sputnik* en torno al referéndum ilegal del 9 de octubre. La injerencia rusa no acaba ahí, como sugiere la presencia de operativos de la inteligencia militar en Barcelona o la incidencia de ciberataques cuyos orígenes pueden vincularse a Moscú. Estas acciones son parte de una estrategia coordinada destinada a desestabilizar las instituciones democráticas y el Estado de derecho en los países que Rusia considera parte de un bloque rival⁹.

Otra potencia, cuyas acciones son fuente de preocupación, es la China de Xi Jinping. Como parte de su agenda de liberalismo económico y autoritarismo político, el Gobierno chino lleva años embarcado en una ambiciosa campaña global para afianzar su liderazgo en el exterior y participar más activamente en el establecimiento de la agenda y el orden internacional¹⁰. Si bien existen oportunidades en el plano económico, particularmente para aquellos países en necesidad de inversión extranjera y tenencia de deuda, las ambiciones chinas pasan por un aumento de su influencia política y una promoción de sus intereses económicos, a costa de la soberanía y de los intereses del resto de países. Por ejemplo, la inversión China en el sector de las telecomunicaciones viene acompañada de riesgos en materias de protección de datos, como demuestra su historial de espionaje industrial.

⁹ COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS UNITED STATES SENATE. *Putin's asymmetric assault on democracy in Russia and Europe*. Washington: U.S. government publishing office, 2018, pp.133-136.

¹⁰ THAYER, B.: FRIEND, J. «The World According to China». *The Diplomat*. 2018.

Aunque los riesgos y amenazas aquí descritos requieren una respuesta conjunta que va más allá del ámbito de la defensa, esta tiene un papel importante en el marco de la respuesta del Estado. Las Fuerzas Armadas y los servicios de inteligencia juegan un papel clave en áreas como la ciberdefensa y la contrainteligencia, así como en la protección de infraestructuras esenciales.

Inestabilidad

Otra tendencia de la cual se derivan riesgos y amenazas es la creciente inestabilidad en zonas de Oriente Medio y el norte de África. Los conflictos existentes en estas regiones no solo afectan a los intereses españoles en el exterior, sino que contribuyen a la crisis migratoria, a la proliferación de armas, el aumento del crimen organizado, y a la amenaza del terrorismo todos ellos fenómenos interconectados.

Debido a su situación geográfica y económica, España presenta una serie de vulnerabilidades en las líneas de suministro, en materia energética y en el control de fronteras, que la hacen especialmente sensible a la inestabilidad en el exterior. La inestabilidad que viene caracterizando a estas regiones ha crecido en proporciones en los últimos años y tiene visos de continuar haciéndolo.

En el documento *Entorno Operativo 2035*, que examina el futuro de las Fuerzas Armadas en el contexto estratégico de las próximas décadas se prevé la intensificación de las crisis y la conflictividad¹¹. Es por ello por lo que las Fuerzas Armadas están preparadas para desplegar efectivos en el exterior en casos de crisis en los que se viesen amenazados los intereses de España y de sus aliados. Este es el caso de los buques de la Armada que patrullan el cuerno de África para proteger las rutas de transporte naviero de la piratería¹².

¹¹ MINISTERIO DE DEFENSA. *Entorno Operativo 2035*. Madrid: Secretaría General Técnica, 2019, p. 12.

¹² ARMADA ESPAÑOLA. «Seguridad Marítima – Especiales - Armada Española». Ministerio de Defensa – Gobierno de España, 2019. Disponible en <https://armada.defensa.gob.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspañola/conocenos/especiales/prefLang-es/05actividades--99pirateria>.

La capacidad de llevar a cabo operaciones y misiones semejantes requiere el desarrollo de doctrina y estructuras capaces de desplegar personal preparado y con medios suficientes, a menudo con muy poca antelación. Sin embargo, una de las principales vulnerabilidades propias es la inestabilidad presupuestaria y la falta de modernización del material, lo que puede conducir a una descapitalización de las Fuerzas Armadas¹³.

Si se quiere disponer de las Fuerzas Armadas como parte de los instrumentos del Estado para la gestión de crisis, es necesario invertir en capacidades de movilidad y proyección de las Fuerzas Armadas (transporte aéreo, suministros, comunicación, mando y control, etc.) para que estas sean lo suficientemente ágiles como para gestionar las crisis derivadas de la inestabilidad.

Tecnologías emergentes

Otra de las tendencias que caracterizan el contexto estratégico actual es la aceleración del desarrollo tecnológico. Las llamadas tecnologías emergentes han abierto un vasto panorama de oportunidades, pero tienen también un gran potencial disruptivo.

Por ejemplo, la inteligencia artificial ha dado pie a la aparición de sistemas autónomos y semiautónomos en áreas como la vigilancia, reconocimiento, logística, comunicación, etc. Estos sistemas tienen el potencial de revolucionar las dinámicas operacionales¹⁴, lo que ha generado gran incertidumbre por sus implicaciones estratégicas y los dilemas éticos que plantea¹⁵.

¹³ FONFRÍA, A.; CALVO, C. «Hacia una Ley de Financiación de la Defensa en España». *Análisis Real Instituto Elcano*, 57. 2017, p. 3.

¹⁴ CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (CESEDEN). *Documento De Trabajo 12/2015: Tecnologías disruptivas y sus efectos sobre la seguridad*. IEEE, 2015, pp. 61-65.

¹⁵ CHAVANNES, E.; ARKHIPOV-GOYAL, A. «Towards Responsible Autonomy-The Ethics of Robotic and Autonomous Systems In A Military Context. The Military Application of Robotic and Autonomous Systems: What, Why, How and Under What Conditions». *The Hague Centre for Strategic Studies*. 2019, pp. 6-7.

De un modo similar, las aplicaciones militares de la física cuántica apuntan a una auténtica revolución de los sistemas de radares y de la comunicación encriptada. Las tecnologías con base cuántica capaces de descifrar sistemas de cifrado o de mejorar la tecnología de radar pueden dejar obsoleta gran parte de los sistemas de información y comunicaciones, así como la tecnología de sigilo en el espacio aéreo¹⁶.

De acuerdo con el paradigma actual de las operaciones multidominio, la seguridad nacional solo puede protegerse a través de un sistema complejo que abarque multitud de sistemas relacionados e interdependientes: sistemas de indicadores y alerta, sistemas de mando y control integrado, etc. La mayoría de estos sistemas interactúan en el espacio electromagnético a través del cual se produce la transferencia de datos entre ellos. Esto es una fuente de vulnerabilidades, por ejemplo, un sistema de comunicación susceptible a la intrusión puede poner en riesgo la totalidad del sistema de defensa.

Otra área con un gran potencial disruptivo es la de la biotecnología. Como ha demostrado la crisis de la COVID-19, existen serias vulnerabilidades que pueden ser explotadas en esta área. La creación y/o difusión de un agente biológico de especial virulencia tiene un tremendo potencial disruptivo que puede además de causar una importante pérdida de vidas, perturbar seriamente la actividad económica y disminuir la capacidad del Estado para hacer frente riesgos y amenazas simultáneas.

En definitiva, las tecnologías emergentes han alterado por completo el entorno operativo. Quedarse atrás en la carrera tecnológica tiene serias implicaciones para la seguridad nacional. Es necesaria la inversión en defensa para hacer frente a los riesgos y amenazas derivados. Esto pasa por el desarrollo de capacidades en áreas tan dispares como la defensa NRBQ (nuclear, radiológica, biológica y química) y el dominio espacial, entre otras.

Las capacidades mencionadas en los apartados anteriores son partes esenciales de un conjunto que abarca la totalidad de las capacidades de las Fuerzas Armadas tanto en su aspecto material, como doctrinal y orgánico. Este conjunto sostiene una postura estratégica, la cual tiene un carácter preventivo y disuasorio. Es decir, el invertir en

¹⁶ GILES, M. «Cómo las armas cuánticas cambiarán las guerras del futuro». *MIT Technology Review*. 2019. Disponible en <https://www.technologyreview.es/s/10871/como-las-armas-cuanticas-cambiaran-las-guerras-del-futuro>.

capacidades no solo permite reaccionar frente a agresiones de diferentes tipos, como un ciberataque o una injerencia en el territorio nacional, sino que contribuye a reducir su incidencia, llegando incluso a evitar que se produzcan. Sin embargo, las capacidades de defensa no se desarrollan cuando se necesitan, sino que es necesaria una cultura de inversión y formación continuada para poder garantizar la seguridad nacional¹⁷.

Para sostener el orden internacional y afianzar el papel de España en el exterior

En un mundo interconectado, la mayor parte de los riesgos y amenazas tienen carácter transnacional y requieren una respuesta conjunta y coordinada. Como parte de su vocación global, España ha apostado por el multilateralismo y un sistema internacional basado en reglas. Tal y como reconoce la legislación nacional, España tiene intereses asociados a la consecución de un orden internacional estable de paz, seguridad y respeto a los derechos humanos¹⁸.

Con el paso del tiempo, España ha logrado convertirse en un interlocutor relevante para el desarrollo de las políticas de seguridad y defensa en el marco de la UE, la OTAN y la ONU¹⁹. En la actualidad, España participa en todas las misiones y operaciones de la Unión Europea, así como gran parte de las misiones, operaciones y actividades de la OTAN, además de varias de Naciones Unidas. Sin embargo, su nivel de inversión en defensa es muy bajo tanto en términos absolutos como relativos. Esto es especialmente preocupante si se tiene en cuenta que tanto aliados como terceros países, en particular aquellos que están menos comprometidos con la seguridad internacional, presentan una clara tendencia al alza en sus presupuestos de defensa²⁰.

¹⁷ MAURO VEGA, J. «El planeamiento de la defensa en España 2008-2015: Análisis de política pública». *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1(2). 2015, pp. 35-63.

¹⁸ MINISTERIO DE DEFENSA. *Entorno Operativo 2035*. Madrid: Secretaría General Técnica, 2019, p. 12.

¹⁹ ROBLES, M. «Las Fuerzas Armadas del siglo XXI». *La Razón*. 2020. Disponible en <https://www.larazon.es/espana/20200118/w5ztbimgrbbi3pahjnlwkapzji.html>.

²⁰ FONFRÍA, A. «Presupuestos de defensa en España: mitos y recién llegados». *Análisis Real Instituto Elcano*, 65. 2015, pp. 4-5.

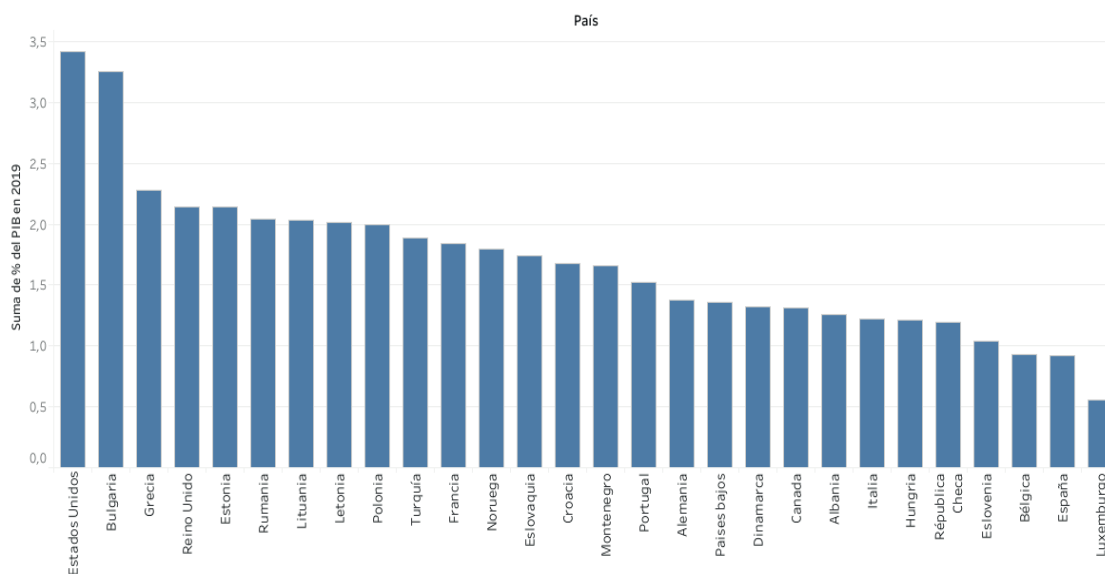


Figura 2. PIB dedicado a presupuesto de defensa 2019.

Fuente. Elaboración propia con datos de Defence Expenditure of NATO Countries 2019.

La falta de inversión por parte de países como España es uno de los factores que ha contribuido a la crisis del multilateralismo y del orden internacional. Y es que, en las últimas dos décadas, se ha producido un desajuste entre la inversión colectiva en defensa europea y la de otros actores. Esta tendencia ha afectado al formato y a las capacidades de las Fuerzas Armadas, hasta el punto de que se han perdido o descuidado severamente algunas capacidades esenciales. La falta de éxito de intervenciones, como la de Afganistán, por ejemplo, puede atribuirse a un desajuste entre los objetivos de la misión y los medios asignados.

Si bien el contexto estratégico posterior al final de la Guerra Fría justificó una reducción gradual de los presupuestos de defensa, la visión de entonces ha quedado totalmente obsoleta ante la regresión de las normas internacionales frente a las relaciones de poder. Un ejemplo claro de la crisis de la arquitectura de seguridad internacional es el desmantelamiento del tratado de fuerzas nucleares de rango intermedio.

Para hacer frente a esta crisis, España debe contribuir al diseño de una respuesta colectiva y coordinada con sus aliados y asignar los recursos suficientes para su implementación. Como señala el presidente francés en su reciente discurso para los

aliados europeos, un multilateralismo que repiense la seguridad colectiva requiere, entre otras, una verdadera inversión en defensa europea²¹.

En la misma línea se ha pronunciado en repetidas ocasiones Estados Unidos, otro de los principales aliados de España. Cabe recordar que en la Cumbre de Gales de 2014 España se comprometió, junto con el resto de países miembros de la OTAN a aumentar su inversión en defensa hasta alcanzar el umbral del 2 % en 2024. Hoy en día, España es de los pocos países que apenas ha avanzado en esa dirección ni tiene visos de hacerlo en los próximos años. Como demuestra la figura 2, España está a la cola de Occidente en este aspecto. Aunque la Declaración de Gales no tiene el carácter vinculante de un tratado internacional, la credibilidad de España como aliado pasa por cumplir sus compromisos internacionales en materia de inversión en defensa.

Sin embargo, alcanzar un nivel adecuado de inversión en defensa no es una imposición a la que España debe plegarse para complacer a sus aliados, sino que es el medio de hacer frente a sus necesidades estratégicas. En un contexto estratégico como el actual, aspectos como la interoperabilidad de fuerzas son requisitos esenciales. Solo si las Fuerzas Armadas alcanzan los estándares de sus aliados, podrán ser efectivas en operaciones conjuntas. España no necesita disponer de todas las capacidades punteras, sino que puede beneficiarse de las sinergias que existen con sus aliados y coordinar el desarrollo de capacidades de manera conjunta, pero para ello tiene que asumir plenamente el esfuerzo proporcional que le corresponde.

El papel de España en el plano internacional está vinculado por tanto a sus capacidades en el ámbito de la defensa. La inversión en defensa debe ser parte de una estrategia orientada a defender los intereses de España en la realidad geopolítica actual y definir su lugar en el mundo²².

Para fomentar la economía de la defensa

Otro motivo de peso para fomentar la inversión en defensa es el de su impacto socioeconómico. A la hora de debatir sobre la inversión en defensa, esta a menudo se

²¹ ÉLYSÉE. Discours Du Président Emmanuel Macron Sur La Stratégie De Défense Et De Dissuasion Devant Les Stagiaires De La 27Ème Promotion De L'école De Guerre. 2020.

²² FOJÓN LAGO, E. «El gasto de defensa en España: objetivos estratégicos, militares e industriales». *Análisis Real Instituto Elcano*, 44. 2017, pp. 3-5.

considera como un gasto del Estado con carácter no productivo y cuyo retorno se reduce exclusivamente a un bien metaeconómico como es la seguridad. En realidad, la defensa representa un sector importante de la economía y la inversión en esta área genera importantes aportaciones a áreas productivas²³.

De acuerdo con el estudio más exhaustivo realizado hasta el momento, por cada 1.000 euros de inversión en defensa en el año 2010 se añadieron 1.294 euros al PIB. En total, el Ministerio de Defensa y sus organizaciones afiliadas generaron un valor añadido bruto de 12.111 millones de euros (un 1,16 % del PIB español de ese año). Se trata, por tanto, de un sector que pese a su reducido tamaño contribuye al PIB por encima de su propio peso²⁴.

La inversión en defensa genera a su vez un retorno fiscal que reduce la carga en los presupuestos del Estado. El mismo estudio sobre los datos del año 2010, calculó un total de 416 euros recaudados a través de impuestos directos, indirectos e inducidos por cada 1.000 euros invertidos²⁵.

Los retornos en el empleo son también significativos. La generación de empleo del sector de la defensa alcanza los 50.000 empleos en la industria, a los que se añaden los 120.000 militares en activo, una cuantía cercana al 1 % del empleo total en la economía española²⁶. A esto se añade la formación que aportan las Fuerzas Armadas a sus integrantes, ingenieros de diversas especialidades y profesionales con competencias técnicas, todo ello a cargo del presupuesto de defensa.

En cuanto al tejido empresarial, existen casi 400 empresas registradas con el Ministerio de Defensa. El papel de estas empresas no se reduce a la producción de sistemas de armas, sino que producen también sistemas con importantes usos civiles o duales en áreas como el transporte, la comunicación, etc.²⁷. Aunque existe una gran distorsión de la demanda, por ser el Estado el principal interesado en el sector, estas empresas proveen también a operadores privados y exportan a terceros países. La inversión en

²³ BERNAL GUTIÉRREZ, P. «La cultura de seguridad y defensa en España. Sus orígenes y evolución». *Cuadernos de estrategia*, 155. 2011, p. 36.

²⁴ MINISTERIO DE DEFENSA. *Impacto económico, cultural y social de la defensa*. Universidad de Barcelona, 2019, pp. 64-67.

²⁵ Ídem, pp. 68-69.

²⁶ GÓMEZ, I. «Agenda Exterior: España y la industria de defensa». *Política Exterior*. 2018. Disponible en <https://www.politicaexterior.com/actualidad/la-industria-defensa-estrategica-espana/>.

²⁷ REY VALERA, J. «El presupuesto de Defensa en España: nuevos retos». Universidad Santiago de Compostela. 2000, pp. 43-45.

defensa permite a estas empresas competir a nivel global contribuyendo a reducir la carga en los presupuestos del Estado y a ajustar la balanza comercial. Todo ello en el marco de uno de los regímenes legales más estrictos que requiere que cualquier sistema de armas o con capacidad dual se emplee dentro de la legalidad internacional, algo que no ocurre con otros países exportadores²⁸.

La inversión en defensa tiene además un componente importante de I+D, siendo una de las contribuciones esenciales del Estado a la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías. Se calcula que el 10 % de la facturación anual del sector se destina a la innovación²⁹. En muchas áreas, como la industria naval o la aeroespacial, la industria de la defensa es el núcleo principal del tejido industrial y el principal motor de los avances tecnológicos. Además, es una de las áreas de mayor integración internacional gracias a la política de cooperación industrial que ha dado pie a proyectos multinacionales como el consorcio del Eurofighter, a través del cual España gana acceso y pone en común mejores prácticas y tecnologías punteras.

Si se examina el presupuesto de defensa a la luz de los retornos que genera, es evidente que se trata de una inversión con un elevado componente productivo social que contribuye a la innovación tecnológica y al desarrollo del tejido industrial.

Conclusiones

La inversión en defensa es una cuestión de primera necesidad, tanto para garantizar la seguridad nacional como para sostener el orden internacional, afianzar el papel de España en el exterior y fomentar la economía de defensa.

Hoy en día, el nivel de inversión es muy inferior al adecuado, de acuerdo con todos los parámetros aceptados internacionalmente. Quedarse atrás en materia de defensa tiene serias consecuencias, tanto por los riesgos que acarrea como por las oportunidades que se desaprovechan. Todo esto llama a un salto cuantitativo y cualitativo de la inversión. En este sentido, existen varias recomendaciones que pueden ser de utilidad:

²⁸ Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso.

²⁹ MINISTERIO DE DEFENSA. *Perspectiva de la industria de defensa*. Madrid: Secretaría General Técnica, 2019. p. 13.

1. La inversión en defensa debe ser el resultado de una reflexión sobre el papel de la defensa en el contexto estratégico de España.
 - a) Esta reflexión debe mirar al futuro, tomando en cuenta la evolución del contexto estratégico.
 - b) Deben alinearse las capacidades actuales de las FAS y del CNI con los objetivos que se les encomienda para determinar cuáles son las capacidades que han de desarrollar para salvaguardar la seguridad nacional.
 - c) Dicha reflexión y el inevitable debate en torno a la inversión en defensa debe incorporar consideraciones acerca de los retornos económicos y en materia de empleo e innovación.
2. Debe buscarse la unidad de acción y aprovechar las sinergias con la totalidad de las instituciones del Estado, organismos internacionales, academia e industria.
 - a) Debe cuidarse la coherencia con las actuaciones de los ministerios de Interior y de Exteriores de tal manera que se aúnen esfuerzos para hacer frente a riesgos y amenazas como los aquí descritos.
 - b) Deben tenerse en cuenta las oportunidades existentes en el marco de los organismos internacionales a los que España pertenece, como el proceso de planificación de defensa de la OTAN³⁰ o la financiación que ofrece la UE³¹.
 - c) Es necesaria una estrategia para la industria nacional, con la colaboración de los ministerios de Economía e Industria, de tal forma que se sienten expectativas claras acerca de las necesidades a cubrir y se incentive la innovación.

Del mismo modo, deben aprovecharse las sinergias con aliados, mediante procesos de adquisición y desarrollo de capacidades de forma conjunta y mejora de la interoperabilidad.

*Fernando Álvarez Gómez-Lechón**

Departamento de Política de Defensa y Planificación
Secretariado internacional, OTAN

³⁰ NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. «Topics - NATO Defence Planning Process». 2018. Disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm.

³¹ EUROPEAN DEFENCE AGENCY. «Home - What we do - Discover our activities- Access to EU funding». 2019. Disponible en <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/access-to-eu-funding>.