

## El gasto de defensa en España: objetivos estratégicos, militares e industriales

Enrique Fojón Lagoa | Infante de Marina

### Tema

Antes que decidir cómo se cumple el compromiso de incrementar el presupuesto de Defensa al 2% del PIB, debe reflexionarse sobre los objetivos estratégicos y las capacidades militares, así como los retornos industriales y tecnológicos, asociados con esa inversión.

### Resumen

En el caso hipotético de que España se decida a implementar el acuerdo al que se comprometió en la Cumbre de la OTAN en Gales de 2014, y por el que debía incrementar su presupuesto de Defensa hasta un 2% del Producto Interior Bruto (PIB) en el año 2024, su materialización presenta retos difíciles y oportunidades importantes. Precisamente por eso es necesario que cualquier esfuerzo encaminado a aumentar el presupuesto de la Defensa Nacional esté anclado en una reflexión previa sobre los intereses estratégicos de España a los que debe servir, sobre las capacidades militares que debe atender, en los retornos industriales y tecnológicos que puede conseguir y en el impulso que puede dar a la cultura estratégica nacional.

### Análisis

A menos de siete años para alcanzar en 2024 un aumento del presupuesto de Defensa equivalente al 2% del PIB español (un 20% de ese porcentaje en equipo), el Gobierno se enfrenta al reto que supone la materialización de ese gasto. Entre otros aspectos, tiene que establecerse la necesidad estratégica que lo justifique (amenazas, riesgos, prioridades), las capacidades militares a conseguir (conceptos operacionales, transformaciones en el carácter y estructura de la fuerza, instrucción, formación, adiestramiento y alistamiento) y los retornos que puede dar a la riqueza y la economía nacionales (industria, empleo, tecnología, investigación, desarrollo e innovación). Además, y dado que el plazo fijado en la Cumbre de Gales para alcanzar el objetivo presupuestario fue el de 2024, sólo se cuenta con menos de siete años para planificar, de forma ágil, un amplio programa integral que incluya las capacidades militares adecuadas, el nivel tecnológico a alcanzar y el papel de la industria nacional. Dada la importancia de las decisiones a tomar, estas deben contar con la participación del Gobierno, la Administración, las Comisiones de Defensa de las Cortes Generales, las Fuerzas Armadas, el sector industrial y las comunidades científica y académica.

La decisión de los aliados de la OTAN de incrementar los presupuestos de Defensa se ha producido tras un largo período de austeridad presupuestaria entre los miembros europeos que ha mermado significativamente su capacidad para ejercer poder militar y,

por tanto, para ejercer la influencia europea en asuntos internacionales. Si tomamos el gasto militar en relación con el PIB como indicador de la disposición a ejercer poder en la esfera internacional, actualmente Europa representa el 25.4% del PIB mundial y el 22.6% del gasto militar, mientras Asia posee el 31.5% del primero y el 25.6% del segundo. Estos datos dan idea de que, en lo que al llamado “poder duro” se refiere, Europa ha sido superada por Asia. Esto explicaría en buena parte el giro estratégico de EEUU hacia ese continente durante la última década, y podría contribuir a fomentar la percepción entre las elites políticas estadounidenses de que Europa ya no es la principal fuente de aliados capaces. La debilidad relativa del Reino Unido, Alemania y Francia, y su dependencia de los “posibilitadores operacionales” estadounidenses sin los que no es posible desplegar y sostener fuerzas, hace más difícil la contribución activa desde Europa a las acciones estratégicas globales de EEUU.

Aunque, por sí solo, un determinado porcentaje del PIB no es el mejor ni el único de los parámetros para valorar el esfuerzo en Defensa de una nación, sí que constituye una magnitud objetivable que aporta una referencia de su actitud como actor estratégico y aliado fiable. A la vista del creciente deterioro en la capacidad militar europea, en septiembre de 2014, en la Cumbre de la OTAN de Gales, se fijó un plazo de 10 años para implementar el compromiso de alcanzar por cada aliado un incremento del presupuesto de Defensa hasta el 2% del PIB para aquel que no lo alcanzase. Dicho acuerdo se alcanzó en medio del ambiente de alarma provocado por la anexión de Crimea por Rusia y el deterioro de la situación militar en el Dombass ucraniano, un deterioro que forzó a la OTAN a modificar su postura militar y desplegar fuerzas.

Al igual que sus predecesoras, la Administración Trump ha exigido el cumplimiento del acuerdo del 2%, que se ha llegado a predicar como elemento condicional para el apoyo estadounidense a la Alianza Atlántica. Habrá que estar pendiente de las conclusiones de la reunión de la OTAN del próximo 25 de mayo en Bruselas para saber cómo van a cumplir los aliados esos compromisos de forma que refuercen la actitud del presidente Trump hacia la Alianza, que ha pasado de criticarla durante la campaña electoral a considerarla útil tras su toma de posesión. El cumplimiento debería verse favorecido por decisiones colectivas como la de la UE para impulsar su Política Común de Seguridad y Defensa, que en sus declaraciones, como la Declaración de Roma del 25 de marzo de 2017 en Roma, que en su punto 4 se muestra dispuesta a: “Una Europa más fuerte en la escena mundial: una Unión que siga desarrollando las asociaciones existentes, creando otras nuevas y promoviendo la estabilidad y la prosperidad en su vecindad inmediata al este y al sur, y también en Oriente Próximo, en África y en el mundo; una Unión dispuesta a asumir más responsabilidades y a ayudar a la creación de una industria de defensa más competitiva e integrada; una Unión comprometida con el refuerzo de su seguridad y defensa comunes, también en cooperación y complementariedad con la Organización del Tratado del Atlántico Norte...”.<sup>1</sup>

### El caso español

Como es bien sabido, España viene ocupando uno de los últimos lugares de la OTAN en gasto militar de acuerdo con su PIB. Ese hecho no es sorprendente dada la escasa

---

<sup>1</sup> [http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2017/03/25-rome-declaration\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2017/03/25-rome-declaration_pdf/)

importancia política que, tradicionalmente, se le da a la Defensa en España debido a la ausencia de una cultura estratégica nacional, con la consiguiente falta de debate político serio sobre los intereses estratégicos de España. Esta situación contrasta con la de países de nuestro entorno inmediato, como Francia y el Reino Unido. En este sentido, la implementación del compromiso internacional adquirido por el Gobierno para aumentar el presupuesto de Defensa de España debería estar precedido por un intenso ejercicio de comunicación estratégica, haciendo de la necesidad del cumplimiento una virtud, el Gobierno tendrá que realizar un esfuerzo importante para compensar el déficit de atención política y ciudadana a la Seguridad y Defensa Nacional y articular una reflexión nacional sobre los parámetros estratégicos, de desarrollo de capacidades y tecnológico-industriales que deben guiar un posible aumento sostenido del presupuesto de defensa nacional.

Aunque desde el Gobierno se ha mostrado cierta predisposición al aumento del presupuesto de Defensa,<sup>2</sup> hasta el momento, tanto desde el ámbito político como del mediático, el tema se ha tratado con muy escasa atención, derivándose la sensación de que el aumento del 2% se trata de una especie de “cuota” por pertenencia a un club y que, pasados ciertos momentos de tensión, se podrá continuar en la Alianza, en una situación muy parecida a la presente. Sin embargo, un aumento de “cuota” que dobla el presupuesto tradicional, algo sin precedentes en la historia reciente 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.

En el nivel político-estratégico, la decisión cuenta con la dificultad de explicar a una sociedad, la española, acostumbrada a recortar su gasto en Defensa, mucho más que sus vecinos, el por qué se debe revertir esa tendencia. Se necesitaría, ante todo, una actitud política y social favorable, fruto de una intensa pedagogía, que asumiera la necesidad de que España debe realizar un esfuerzo de Defensa proporcional a los nuevos riesgos a que se enfrenta en un nuevo Orden Mundial y para ser estratégicamente relevante. Esta cultura estratégica está fuertemente arraigada entre socios de referencia como Francia y el Reino Unido –no digamos EEUU– que cuentan con numerosos centros de pensamiento en asuntos estratégicos, los cuales contribuyen a fomentar el debate sobre temas de seguridad internacional entre la clase política, la academia y en la sociedad civil y a garantizar su presencia mediática. Están también acostumbrados a un constante desfile de expertos ante las Comisiones parlamentarias de Seguridad y Defensa de sus respectivos parlamentos, a la presencia de expertos y centros de estudios estratégicos en sus universidades y al trasvase de personal experto en asuntos estratégicos entre el gobierno, las universidades y los *think-tanks*. Esta “infraestructura de cultura de defensa” juega un papel clave a la hora de garantizar que la Política de Defensa de esos países, pues no se elabora sólo por una elite gubernamental burocrático-militar “a puerta cerrada” sino que se nutre de los recursos intelectuales y tecnológicos disponibles en la sociedad, y ésta sostenida por un fuerte escrutinio y apoyo político y social.

---

<sup>2</sup> <http://www.infodefensa.com/es/2017/02/16/noticia-espana-compromete-aumentar-inversion-defensa-hasta.html>.

Uno de los primeros requisitos sería la toma de conciencia de que, en las dos últimas décadas, en el plano estratégico España, manteniendo su carácter de nación marítima, ha pasado de estar en retaguardia durante la Guerra Fría a ser “frontera” con la zona más inestable del planeta y que esa circunstancia tiene serias consecuencias. En ese nuevo ambiente, hay que valorar nuevas amenazas y riesgos, y situar nuestras necesidades específicas de seguridad y defensa dentro del contexto geopolítico con nuestros aliados. Su exposición particular en primera línea frente a todos los riesgos y amenazas, tanto al propio territorio, a Europa como a Occidente, constituye una “especificidad estratégica” que es imprescindible explicar a la sociedad española como elemento de concienciación que se precisa. Para atender esa necesidad son indispensables recursos adicionales tanto para actuar con capacidad autónoma como para cooperar bilateral o multilateralmente con sus aliados y socios de la UE y de la OTAN.

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 de España. Como miembro de la OTAN, la contribución principal de España a la Alianza debe ser una aportación de fortaleza: la garantía de defensa territorial propia en el nuevo contexto estratégico. Dado que España es limítrofe con la zona de inestabilidad geopolítica que envuelve el área europea, esta contribución nacional es aplicable a la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE. Por lo tanto, el ejercicio de liderazgo y la pedagogía del esfuerzo presupuestario comprometido deben argumentarse en función del nuevo “imperativo estratégico”.

### El marco de la innovación militar

Estamos en una revolución tecnológica, un caótico período de cambio, que altera profundamente la forma en que vivimos, nos relacionamos y trabajamos. Los avances tecnológicos han configurado una nueva realidad mundial que, aunque mantiene intacta la naturaleza de la guerra, influye en la forma de hacerla lo que, unido a las circunstancias geopolíticas consideradas anteriormente, hace necesario un nuevo enfoque en la aplicación del poder militar.

En el plano militar, la revolución tecnológica está afectando de forma radical a las capacidades militares entendidas en sentido amplio no como equipos en su acepción más restringida sino como un conjunto de elementos doctrinales, orgánicos, operacionales, logísticos, de alistamiento, formativos y otros que apuntan a un salto cualitativo en la “cultura institucional” del futuro. El instrumento militar se tendrá que emplear en un ambiente operativo de “multi-dominio” en el que hay que añadir a los dominios terrestre, marítimo, aéreo y espacial, el del ciberespacio. La irrupción de la cibernética como “competencia esencial” (*core competency*)<sup>3</sup> de la Defensa es obligada

---

<sup>3</sup> “Una de las principales potencialidades de un negocio o ventaja estratégica, incluyendo el bagaje de conocimientos y capacidades técnicas que permiten a una empresa ser competitiva”. Véase Investopedia, [http://www.investopedia.com/terms/c/core\\_competencies.asp](http://www.investopedia.com/terms/c/core_competencies.asp).

en una sociedad digital donde las relaciones de poder se juegan en todos los dominios. Los estudios en curso para implantar el “multi-dominio” como esencia del ambiente operacional presente y futuro, apuntan a que los dos principales efectos de esta circunstancia en las operaciones afectan a los procesos de planeamiento, decisión y ejecución, así como en la determinación y consecución de la “superioridad” de dominio. En el futuro esos procesos tendrán que ser más breves, el traslado a vanguardia de nuevas capacidades será limitado y se impondrán las ordenes “tipo misión” que promuevan la iniciativa,<sup>4</sup> ya que las comunicaciones terrestres o espaciales pueden verse degradadas.

El ambiente operacional “multi-dominio” debería constituir la premisa conceptual para emitir la doctrina de actuación militar que conformase nuevos conceptos operativos que sirviesen de referencia para el proceso de identificación, desarrollo y adquisición de tecnologías, algo que debe complementarse con la manera de integrar las nuevas capacidades en un todo coherente. Todo un reto para la “cultura institucional” de unas Fuerzas Armadas que, como en las de nuestro entorno, no siempre son receptivas a la necesidad y urgencia de los cambios.

En el ambiente operativo actual, la actuación en un dominio tiene efectos en otro, o en todos los demás, produciéndose un efecto acumulativo, el denominado “intersección dependiente”. El factor causante de esa dependencia es la influencia del espectro electromagnético (EMS) en la totalidad del contexto operativo. El EMS empodera al dominio espacio, permitiendo o negando la actuación de “posibilitadores operacionales” en los otros dominios físicos.

El resultado final en el plano militar del incremento presupuestario debería ser el de adquirir capacidad de adaptación al nuevo ambiente operativo. No se trataría, por tanto, de establecer apriorísticamente una finalidad de refuerzo de lo que existe ni de “conservar” las herramientas y procedimientos militares concebidos para situaciones operativas superadas. Se impone la gestión de un nuevo contexto de naturaleza permanentemente evolutiva para lo que se necesita capacidad y resiliencia. Capacidad teniendo en cuenta la nueva realidad, el ámbito “multi-dominio” y operar un verdadero “sistema de sistemas”.<sup>5</sup> Resiliencia para hacer frente a prolongados períodos de actividad y cambiantes configuraciones de las amenazas, lo que conforma la necesidad esencial de disponer de recursos adecuados, sobre todo el humano, por lo que es esencial disponer de una Reserva adecuada.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Según el *Army Doctrine Publication - ADP 6-0, Mission Command* (US Government Printing Office [GPO], Washington DC, 17/V/2012, p. 1): “el ejercicio de autoridad y dirección por el comandante que usa las órdenes tipo misión para permitir una iniciativa disciplinada coherente con la intención del comandante a fin de facultar a líderes ágiles y adaptables en la ejecución de las operaciones terrestres unificadas”.

<sup>5</sup> Un “sistema de sistemas” es el resultado de múltiples sistemas, dispersos e independientes en un determinado contexto como parte de un sistema mayor y complejo. Por sistema se entiende un grupo de componentes interrelacionados, interactivos e interdependientes que forman un todo unificado y complejo (<http://searchmicroservices.techtarget.com/definition/system-of-systems-SoS>).

<sup>6</sup> Un claro ejemplo de esta necesidad es el uso de la tecnología de drones. El mantenimiento, preparación y lanzamiento de una salida de F-16 requiere 100 personas. Una misión de 24 horas de un Predator requiere 168 personas dedicadas a él. Un Global Hawk necesita el apoyo de 300 personas operando en su apoyo. Uno de los problemas de futuro del Ejército del Aire es reclutar y retener personal capacitado para esas necesidades.

El reto para las Fuerzas Armadas españolas se materializa en adaptar su doctrina, conceptos, enseñanza, estructuras de fuerza y capacidades, ahora concebidas para un ambiente operativo de dominios específicos, a otro ambiente que les permita desarrollar conceptos operativos en el que se fijen las actuaciones específicas para la nueva realidad. Teniendo en cuenta que la adaptación no será posible si no se logran superar las barreras burocráticas y las inercias institucionales habituales, serían necesarias dos esfuerzos innovadores. Primero, un amplio diseño de transformación que haga de las Fuerzas Armadas un instrumento militar capaz de apoyar los nuevos conceptos operativos y obtener ventaja competitiva sobre los potenciales adversarios. Segundo, la adaptación del Órgano Central a la nueva realidad, potenciando su capacidad para fijar y obtener las necesidades de personal, militar y civil, tanto cuantitativas como de capacitación, junto con el desarrollo de la legislación que posibilite la formación de una Reserva capaz de movilizarse eficazmente, así como el desarrollo de una estructura de gestión presupuestaria adecuada para gestionar el nuevo marco de innovación, gestionar programas de sistemas para configurar capacidades y apoyar a la industria propia en el ámbito internacional. El planeamiento del proceso de reformas debe prestar atención prioritaria a la obtención y retención del personal civil y militar cuya cualificación permita la innovación en el ámbito tecnológico, en el desarrollo de conceptos operacionales basados las nuevas tecnologías y la gestión de organizaciones con dinámica innovadora.

### La innovación tecnológica e industrial

En el nivel industrial y tecnológico, el 2% habría 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 la vez que se actualizase la capacitación tanto individual como colectiva del personal civil y militar. Dados los enormes avances tecnológicos y la competición entre los nuevos “sistemas de armas”, la complejidad de las “plataformas” militares ha aumentado exponencialmente en los últimos dos decenios, provocando la necesidad operativa de emplear simultáneamente diferentes plataformas como parte un “sistema de sistemas” lo que constituye una tarea de gran complejidad, convirtiendo la fabricación de armamentos en un reto empresarial difícil. Por otro lado, cada vez es mayor la aplicación militar de las tecnologías comerciales por su adecuación, fácil acceso y bajo coste, una circunstancia que permitiría a los potenciales adversarios el diseño y puesta en práctica de novedosos conceptos operativos con la finalidad de negar el empleo de las capacidades propias. Este hecho empieza a conocerse como la “democratización de la precisión”.<sup>7</sup>

El proceso de innovación tecnológica necesita ser finalista, capaz de desarrollar las capacidades militares que se precisen para mantener la ventaja competitiva sobre los potenciales adversarios y fomentar la competitividad del sector industrial en el mercado exterior. Acumular capacidades militares e industriales no adecuadas para una estrategia renovada, llevaría el incremento presupuestario por la senda del gasto en

---

<sup>7</sup> James Hasik (2016), “Defense Entrepreneurship: How to Build Institutions for Innovation Inside the Military”, *Joint Force Quarterly*, 29/III/2016.

lugar de por el de la inversión. Para ello el incremento presupuestario debe contemplarse como una gran inversión que busca retornos para las capacidades y riqueza nacionales. Los Ministerios de Defensa e Industria, desde el conocimiento del nivel de capacidad tecnológica nacional, de innovación del sector privado, industrias de Defensa y otras, deben impulsar la incorporación de sus capacidades al potencial nacional, recíprocamente desde la industria, se trataría de esforzarse en la adaptación para tratar de colmar las necesidades presentes y tendenciales de la Defensa. Como consecuencia, se deberían habilitar los incentivos necesarios para que la industria reconociese un beneficio empresarial en forma de competitividad, principalmente en aquellos casos en empresas cuya producción son sistemas específicamente militares. El modo más fiable de esta reciprocidad sería la sólida institucionalización de la relación entre Ministerios, industria nacional y comunidad científica, mediante la creación orgánica de la Jefatura de Innovación en la Secretaría de Estado de Defensa, que integraría a la Junta de Innovación de la Defensa con representación de la comunidad científica y empresas.

Es necesario que el ámbito empresarial español tome conciencia de las expectativas de capitalización de la defensa, tanto las señaladas en España como las que provengan de los programas de incentivos a la industria europea destinados por la Comisión en su *European Capability Action Plan* (ECAP) y otras ayudas previstas, que abren unas nuevas de perspectivas de futuro para la industria de defensa europea, hasta una hipotética integración, y donde la competitividad será un factor esencial. Para ello, es urgente diseñar, con sólido apoyo gubernamental, una visión de la actuación estratégica de la industria española que incluya: prioridades, capacidades específicamente nacionales y aquellas que se puedan compartir y con quién, así como los “nichos tecnológicos”, pues en ello se juega parte de la soberanía. Dicha visión debe debatirse en sede parlamentaria, dado que en ello se juega parte esencial del interés nacional.

## Conclusión

El incremento del 2% del PIB debería de asumirse como una imperiosa necesidad de Seguridad Nacional, no por “imposición” foránea. La próxima edición de la Estrategia de Seguridad Nacional debería contemplar este factor como elemento esencial de la misma. El necesario debate político y social representa una gran oportunidad para concienciarse de la situación geopolítica y de Seguridad Nacional sobrevenida por la necesidad de defender la frontera Sur de la UE y de la OTAN. Reducir el debate a su cuantía presupuestaria, argumento fácil de articulación demagógica, sería desaprovechar una ocasión para evaluar los cambios en el contexto internacional y su incidencia en nuestra seguridad y progreso, para recrearse en la introversión. Una actitud que representa, en sí misma, una enorme vulnerabilidad nacional. España debe reforzar su identidad y definir su lugar en el mundo para la protección de sus intereses, y para ello la relevancia estratégica es el camino.

La materialización del reto que supondría alcanzar, en menos de siete años, y sostener la inversión de un montante presupuestario en Defensa de más del doble del actual, se debería traducir, por un lado en el diseño, obtención y sostenimiento de un instrumento militar posible y adecuado a las necesidades estratégicas de España, que se convirtiera en uno de los pilares de la influencia española en el mundo y soporte de la cultura

estratégica de la sociedad, tal como lo viene siendo en los países aliados de referencia. A su vez, tal gasto se debe traducir en inversión con un retorno de capitalización nacional en forma de nivel tecnológico e industrial que potenciase nuestra competitividad internacional.

En tiempos donde se predica una evolución del Orden Mundial resultante de la Post-Guerra Fría hacia otro de “política de las potencias” o, lo que es lo mismo, una nueva realidad geopolítica en la que la influencia viene definida por el empleo del poder, en todas sus formas, y donde las vulnerabilidades de un país se convierten en peligro cierto para su existencia, algo que sólo puede enfrentarse desde una sólida identidad y cohesión nacional que posibilite la colaboración con aliados y socios, de ahí la necesidad de la clara definición de las necesidades estratégicas nacionales.