



Defensa española en época de austeridad

Enrique Navarro

Análisis nº 9001

7 de noviembre de 2011

Ponencia presentada en FAES, 4 de octubre 2011

1. Introducción

La defensa y la seguridad deben ser uno de los pilares de la política del nuevo gobierno por tres razones:

1. El panorama estratégico indica que los próximos ocho años serán peores en términos de seguridad que los ocho años anteriores. El fracaso de la misión en Afganistán, la situación de cuasi guerra civil en Irak, el conflicto de Somalia, y las revueltas populares y en algunos casos elevadas a la categoría de conflicto civil como Yemen, Siria y Libia, muestran la incapacidad occidental para resolver una crisis que se expande por todo el mundo musulmán.

La carrera de armamentos en el Norte de África, especialmente entre nuestros dos vecinos del Sur, Argelia y Marruecos, contribuye a crear un foco de inestabilidad donde la conflictiva situación en el Sahara Occidental y las reivindicaciones territoriales sobre las plazas de soberanía española en el Norte de África, podrán ser los principales focos de inestabilidad para nuestro país en los próximos años.

La crisis económica mundial está generando unas consecuencias estratégicas de extraordinario interés en términos de nuevos centros de poder; la disminución del peso político y militar de la OTAN y

la UE en el contexto internacional y el crecimiento económico de países en desarrollo, está conduciendo a nuevos poderes militares que hace apenas diez años eran irrelevantes como los casos de Brasil o Irán. La crisis económica y los recortes sociales pueden afectar a la seguridad interior de los países que han gozado durante décadas de un avanzado estado de bienestar.

2. El proceso descentralizador llevado a cabo en nuestro país en los últimos treinta años ha llevado a un esquema político en el que el Gobierno Central, aquél que representa a la Nación ante el resto de naciones, apenas tiene competencias exclusivas sobre muchas materias políticas. Quizás sea la Defensa la única política material exclusiva del Gobierno Central.

3. España ha recortado el gasto en defensa en estos ocho años en unos términos alarmantes. El presupuesto de Defensa en 2011 era prácticamente el mismo que en 2005 en términos corrientes, aunque descontada la inflación, el presupuesto de defensa en 2011 supone novecientos millones menos que en 2005. El presupuesto de defensa de 2010 en términos reales es igual al de 1993. Teniendo en cuenta el enorme peso que tienen los gastos de personal en el conjunto del ministerio, obviamente la reducción ha venido por el lado del capital. Así en términos corrientes las inversiones en 2005 fueron de 2.262 millones de Euros y en 2011 de 990 millones, con reducciones continuadas desde 2007. En

términos constantes hay que remontarse al comienzo de la democracia para encontrar cifras similares de inversiones en Defensa. Finalmente, los gastos en modernización en 2011 son la tercera parte de lo que eran apenas tres años antes.

Para un ejército moderno, el elemento humano ha pasado a ser un factor no tan relevante de la eficacia; y de hecho las Fuerzas Armadas españolas tienen hoy un tercio de los efectivos que tenían hace veinte años. Ello significa que la tecnología reemplaza al elemento humano. Sin embargo, siendo ésta la tendencia lógica, las Fuerzas Armadas españolas han continuado su descapitalización. Los ejércitos profesionales tienden a tener un ratio de gastos de personal sobre material en el entorno del 50%. Para España este ratio se sitúa en un 70/30 a favor de los gastos de personal. Este ratio sólo se da en países como Grecia o Turquía, que no deberían ser los modelos a seguir por nuestro país.

Además llama la atención que el máximo del ratio de gasto de personal llega cuando las Fuerzas Armadas españolas han alcanzado su mínimo de efectivos en su historia con 115.000 efectivos, entre tropa, marinería y mandos.

El largo plazo resulta primordial en el establecimiento de políticas de defensa a diferencia de otras políticas públicas. Un estancamiento de tres años en la inversión pública no hace desaparecer a las constructoras ni pone en peligro la

capacidad de ingeniería civil. La sequía inversora del ministerio de Defensa sí que pone en serio peligro de desaparición al sector industrial que la sustenta por el carácter de monopsonio. Todas las industrias ligadas a la defensa dependen exclusivamente de su demanda nacional; por mucho que exporten, ningún país exporta los equipos y tecnologías que no consumen sus propios ejércitos.

Todos los grandes programas de defensa llevan décadas de gestación y su interrupción produce una pérdida de recursos que en muchos casos son irre recuperables. El caso más llamativo sería el avión de combate europeo Tifón cuyo diseño comenzó en 1983 y está en fase de entregas 28 años después y estará operativo en el 2050. Sería lo mismo que si hoy estuviera operativo el Spitfire de la RAF. Pero lo mismo cabe decir de los carros Leopardo, programa que está en fase de entregas y cuya gestación comenzó en 1993, hace 18 años.

Estos datos dan muestra de la importancia que tiene la planeación de recursos a largo plazo, tal y como hacen todos los países de la Unión Europeo o nuestros aliados.

Además hay una razón coyuntural para incrementar el gasto en defensa; entre 1996 y 2005 el ministerio de Defensa firmó contratos por importe de 27.000 millones de Euros, gracias al sistema de pago aplazado del precio de los contratos combinado con anticipos reintegrables del ministerio de Industria a las empresas

proveedoras para financiar el desarrollo de los sistemas. Un total de 27 contratos, de los cuales ya se han terminado las entregas de 3 contratos. De estos 27.000 millones se han pagado 3.000 millones y el ministerio de Defensa ya tendría que haber pagado otros 5.000 millones que ha tenido que renegociar con los proveedores para evitar el impago. Cada año que se extienda esta renegociación se incrementa la deuda en 1.000 millones, de manera que en cinco años el ministerio de Defensa adeudará a las empresas que ya han finalizado sus entregas unos 10.000 millones de Euros. Para atender estos pagos la dotación para 2011 es de unos 250 millones de Euros; es decir que sin un incremento del gasto; harían falta 100 años para pagar la deuda, y no creemos que las empresas puedan aguantar tanto tiempo sin cobrar después de haber pagado ya a todos sus proveedores si no los han dejado en la ruina por no pagarles. Si no se resuelve de inmediato, el 80 % de las empresas del sector desaparecerá en tres años.

2. Análisis del periodo socialista en Defensa.

Durante los años de Gobierno Zapatero, se ha producido una importante actividad legislativa que por regla general ha contado con un amplio respaldo de la Cámara. Entre ellas la "Ley de Defensa Nacional"; o la "Ley de Derechos y Deberes del personal Militar". Sin embargo la "excesiva carga política" que se ha dado a dichas leyes, ha conllevado que los resultados prácticos hayan sido muy pequeños.

Lo que evidencia la prioridad de una política frente a otras es la asignación presupuestaria, y en este sentido han existido en estos ocho años contradicciones notables.

En relación con el PIB, el primer presupuesto socialista rebajó el peso del gasto sobre el PIB al 0,77%, subió ligeramente en los años 2007 y 2008 y volvió a caer hasta el 0,66% del PIB en 2011. El incremento más notable se produjo en 2007 con un incremento de 600 millones de Euros. De este incremento 400 millones se destinaron a gastos de personal y 200 millones a material.

En cuanto al ratio de personal/material sobre el total del presupuesto, pasó del 56/44% en 2005 al 67/33% en 2011.

Todo el incremento efectuado durante estos años apenas sirvió para cancelar una parte ínfima de la deuda; es más, se realizaron nuevos calendarios de refinanciación de la deuda extendiéndola de los 10 años iniciales en que estaban previstos cuando se firmaron dichos contratos hasta 30 años. Es decir que mientras que el Producto Interior Bruto creció en los ocho años socialista un 19%; nada de dicho incremento se trasladó ni a los presupuestos de Defensa ni mucho menos a pagar los contratos celebrados por el anterior gobierno, de manera que hoy el problema es mucho peor, ocho años después.

Entre los hechos más significativos de estos ocho años cabe destacar:

1. La actitud frente a los conflictos en los que las tropas españolas han estado involucradas y frente a nuestros aliados no ha sido la adecuada. Las fuerzas armadas necesitan un pleno reconocimiento de sus misiones y sacrificios, y éstos en ningún caso caben ser ninguneados o disminuidos por intereses políticos. La guerra en Afganistán nunca ha sido reconocida como tal; y más allá del interés político en reconocer dicha realidad frente a la no guerra española en Irak, cabe decir que esta falta de reconocimiento de la realidad ha puesto en peligro los modos de defensa y de intervención de nuestras fuerzas armadas en dicha misión; el empeño en defender una imagen de nuestras tropas ayudando a la reconstrucción de un país que nos devolvía con sangre y fuego tanta generosidad no era fácilmente entendible por la sociedad española. Pensar que los ataques a las tropas españolas eran producto de acciones terroristas puntuales ha sido un craso error; nuestras tropas han estado inmersas en el mayor conflicto militar desde 1939 y apenas la sociedad ha sido consciente de dicha realidad. La participación en Libia de forma inconcreta y siguiendo los pasos de Francia sin meditar nuestros intereses directos en dicha misión, ha sido otro craso error de este gobierno, involucrando a nuestros aviones en operaciones de bombardeo contra objetivos civiles en un país en guerra civil donde correspondía una neutralidad activa y no inmiscuirse en un conflicto militar de dudosa legalidad.

El abandono unilateral y por sorpresa de la misión en Irak, que ha debido corregirse después con un indudable coste político, muestran la incapacidad del gobierno socialista para entender el panorama estratégico y el papel de España como aliado. El papel de España ante la piratería, con guardias privados defendiendo a nuestros pesqueros y pagando rescates a los secuestradores para evitar los riesgos de una operación militar rayan en el esperpento de una política de defensa activa y solidaria defendiendo los intereses de España y sus ciudadanos más allá de nuestras fronteras.

2. Los recortes presupuestarios de los últimos tres años están afectando notablemente a la operatividad de nuestras fuerzas, especialmente al sostenimiento de los sistemas; precisamente cuando están involucradas en misiones de combate en diferentes escenarios. Precisamente cuando se ha realizado un gran esfuerzo inversor en adquirir nuevos sistemas, éstos apenas van a poder operar por la falta de recursos para su sostenimiento. Por ejemplo sostener un carro Leopard 2E puede costar 5 veces más que un M-60; y sin embargo, los créditos para el sostenimiento de carros en lugar de multiplicarse por cinco se dividen.

3. El gobierno socialista ha elegido continuar incrementando la deuda con nuevos contratos en lugar de hacerse valedor de los contratos firmados por el anterior gobierno. El gobierno socialista ha dejado de pagar dichos contratos difiriendo en

el tiempo su abono; esta decisión política de querer maximizar sus propios contratos, ha llevado a la industria al borde del colapso y a las fuerzas armadas con sus recursos comprometidos para los próximos cincuenta años. Los intereses añadidos a la refinanciación de dichos contratos y las revisiones de precios están produciendo un incremento automático de dicha deuda sin ningún pedido adicional para la industria. No obstante hay que señalar que el principal programa prefinanciado por el ministerio de industria Eurofighter, por un importe de 10.500 millones; es decir casi la mitad de la deuda, fue iniciado y firmado por el gobierno socialista en 1993, por lo que aducir una supuesta irracionalidad del gobierno popular en la contratación de estos programas carece de fundamento.

4. Existe un consenso generalizado en la necesidad de invertir en Investigación y Desarrollo de Defensa como pilar de la supremacía militar, para fomentar la cooperación internacional, especialmente en el ámbito europeo y promover la interoperatividad entre ejércitos con efectos muy notables en términos de coste. En estos ocho años, el gobierno socialista ha dilapidado esta política; dedicándose más bien a crear o recrear centros de investigación pero dejando en ridículo a los presupuestos sobre los que debería basarse el futuro de nuestra seguridad y la competitividad de nuestra industria.

5. El presupuesto de I+D para Defensa en 2001 asciende a 94,715 millones de Euros, de ellos 73 millones se corresponde a inversiones. En 2005 esta cifra era de 204,51 millones de Euros, de ellos 183 millones para inversiones. En términos reales el gobierno dedicará en 2011 a I+D un tercio de lo que dedicó al comienzo de la VIII Legislatura. Esta reducción ha implicado el abandono de numerosos foros internacionales en los que se producía un intercambio de información que ha resultado muy valioso en el pasado

6. La politización de las misiones de las Fuerzas Armadas se ha puesto de manifiesto muy significativamente con la creación de la Unidad Militar de Emergencias, como una especie de postizo dentro de la estructura de las Fuerzas Armadas. En primer lugar porque la participación de las Fuerzas Armadas ante coyunturas de emergencia estaba bien acreditada en el pasado; en segundo lugar porque ha catalogado a la gestión de las emergencias por catástrofes como una misión militar o más bien ha consignado una misión civil a las fuerzas armadas; en ambos casos el resultado es negativo. Además al padecer la UME de los recortes presupuestarios de la Defensa, su entrada operacional se ha retrasado hasta el 2016; es decir que crear una unidad de emergencias del tamaño de una brigada y ponerla al 100% de su capacidad nos cuesta diez años, cuando apenas necesita unos helicópteros, unos hidroaviones y unos bulldozers.

7. La adopción de decisiones cuestionadas abiertamente por nuestros aliados en la esfera internacional provocando un conflicto abierto que no debía haberse producido. La venta de fragatas a Venezuela implicó dañar las relaciones con Estados Unidos, incrementar la tensión con Colombia, también un aliado fiel de España y se realizó engañando a la comunidad internacional sobre el contenido de dicho contratos.

8. El único contrato que el gobierno socialista se atrevió a cancelar fue el firmado por el gobierno español con el gobierno de Colombia para el suministro de carros de combate excedentes que contaba con el respaldo de la comunidad internacional. Esta resolución unilateral dañó a las relaciones entre nuestros países y generó gran desconfianza ante un ministerio que incumplía sus propios contratos.

9. Finalmente la política de personal ha generado tensiones internas dentro de los diversos colectivos de las Fuerzas Armadas que proviniendo de cuerpos y escalas diferentes siempre han producido efectos perniciosos no buscados.

3. La nueva política de Defensa y de Seguridad

Sobre las consideraciones anteriormente expuestas, un nuevo gobierno debería abordar de manera integral una profundización de la política de defensa y seguridad. Por la situación de crisis económica en la que el gobierno deberá desenvolver

su actividad en los próximos años, no cabe esperar incrementos del gasto en defensa en los próximos dos años.

Sin embargo la profundidad de la crisis actual debe conducir a un replanteamiento de estructuras, y sin duda también la política de defensa y seguridad de nuestro país debe someterse a esta revisión con el fin de adecuarla a unos entornos económicos y sociales que serán muy diferentes.

Desde la creación del ministerio de Defensa en 1977, se han producido sucesivos planes de reducción de efectivos y unidades; sin embargo el número de mandos en 2011 es el mismo que había en 1993 cuando había 200.000 efectivos de tropa y marinería; y siendo el coste de personal muy elevado, no se entiende que esta estructura haya permanecido estable tanto tiempo.

En los últimos veinte años se han producido cambios notables en la gestión de empresas y gobiernos con la incorporación profusa de los medios que ofrece la sociedad de la información. Hoy la tecnología y la experiencia nos debe permitir abordar cambios sustanciales en la estructura y funciones de las Fuerzas Armadas de manera que podamos disponer de unos ejércitos más eficientes y más adaptados a la realidad de sus misiones del siglo XXI.

En la actualidad el planeamiento de la defensa dispone de dos horizontes muy diferentes. Por una parte, el político a través de la

promulgación de la Directiva de Defensa Nacional que firma el presidente del gobierno y que tiene eficacia para una legislatura. Si uno lee todas las publicadas, coinciden en un 70% en su contenido, y se han incumplido en un porcentaje similar, lo que muestra su inutilidad. Por otro lado, el planeamiento operativo y de material tiene horizontes que llegan a los veinte años. Este hecho muestra una carencia notable; cómo es posible planear a largo plazo las misiones, estructuras y medios si no hay una directriz política que tenga el mismo horizonte.

En consecuencia, el ciclo de planeamiento necesitaría de una modificación con el fin de que el gobierno apruebe un documento vinculante que establezca el marco o el objetivo en el que deberá desenvolverse la política de Defensa a largo plazo. Esta visión resulta hoy más necesaria que nunca ya que sólo con este horizonte podrán solucionarse los problemas que afectan a la Defensa y podrá establecerse un mecanismo de discusión sobre las necesidades de Defensa del país.

En este sentido, el gobierno debería aprobar, a mi juicio, en los primeros seis meses de su gobierno un documento muy similar al que otros muchos países aliados elaboran y adaptan con periodicidad como los Libros Blancos o documentos de visión a largo plazo. Teniendo en cuenta un objetivo de dos Legislaturas, el gobierno debería aprobar un documento que contuviera un amplio espectro de

medidas de racionalización, recursos, medios humanos y materiales, política internacional y estrategia.

4. Visión 2020 y más allá: directrices de una política de Defensa y Seguridad para España

Existen numerosos documentos de planeación estratégica publicados en los últimos dos años a nivel internacional. Con el fin de buscar modelos que puedan servir de referencia, se han tomado diversos tipos de países. Países con una larga tradición de planeación y por tanto con modelos muy probados, como los casos de Francia con la Ley de Programación Militar y Reino Unido con su Estrategia de Seguridad Nacional; países con tamaños más equiparables a España por su dimensión económica y fuerzas armadas (Holanda, Canadá y Australia) y modelos de países con una economía y gasto en defensa sensiblemente inferior a España como el caso de Noruega.

Visión 2020 y más allá debe suministrar una hoja de ruta detallada para la modernización de las Fuerzas Armadas españolas. Los objetivos básicos de este documento serían:

- a. Disponer de unas fuerzas armadas con medios adecuados y con misiones y capacidades bien definidas.
- b. Unas fuerzas armadas con una previsión financiera estable y predecible.

- c. Unas fuerzas armadas con el adecuado equipamiento y entrenamiento.
- d. Unas fuerzas armadas en alianza con la industria española.
- e. Unas fuerzas armadas con estructuras adecuadas a los roles que deberá desempeñar.

- **La estructura de la Defensa.**

Los cambios producidos en el entorno estratégico, las lecciones aprendidas de la gestión privada de competencias públicas, en las tecnologías, en las operaciones y en las misiones aconsejan una modificación sustancial de la estructura del Ministerio de defensa y de las Fuerzas Armadas con tres objetivos:

- a. Incrementar la eficiencia.
- b. Reducir duplicidades y aprovechar sinergias.
- c. Contribuir al esfuerzo generalizado de ahorro en el sector público.

A pesar de que numerosos planes y proyectos se han implementado en los últimos treinta años, estos han mantenido básicamente la estructura de tres cuarteles generales plenamente autónomos. Se ha avanzado en el plano operacional atribuyendo competencias muchos más definidas al JEMAD, como producto de que en todas las misiones internacionales ha sido necesaria la participación de al menos dos ejércitos.

En el Órgano Central, organismos periféricos, organismos autónomos y sociedades estatales existe un amplio margen para la minoración de duplicidades y el aprovechamiento de sinergias.

Las reformas en la estructura de fuerzas debería basarse en la creación de una nueva organización, las Fuerzas Militares de Defensa que agruparían a todos los elementos operativos de las Fuerzas Armadas. Bajo un único mando, dispondrán de una política de personal común; una logística común y una formación básica común. Sin mermar las especificidades de cada una de las fuerzas existen numerosos elementos que pueden reducirse de forma significativa.

Creemos que con una estructura de fuerza como la actual de 85.000 soldados bastaría con una estructura de mandos (oficiales y suboficiales) de unos 35.000, respecto de los 47.000 actuales. La reducción de mandos y organismos permitiría una disminución significativa del número de oficiales y suboficiales destinados a estas tareas administrativas en numerosos casos.

Por otra parte debería crearse una reserva estratégica activa de personal con formación a tiempo parcial que estaría disponible para incorporarse a filas de manera inmediata, especialmente para cubrir operaciones que exijan de un incremento significativo del número de efectivos. Esta reserva que podría tener unos 25.000 efectivos, debería tener un periodo en filas entre 45/60 días anuales retribuidos; su

disponibilidad debería implicar también una retribución. Disponer de esta estructura debería permitir que el número de efectivos permanentes pueda adaptarse a la coyuntura política y económica específica.

Existen asimismo determinadas unidades que tienen una alta comunalidad que debería permitir una agrupación en mandos conjuntos, como los helicópteros de transporte, la aviación de transporte o los buques de apoyo logístico, de manera que puedan disponer de una estructura única y estar disponibles para su utilización por el Jefe del Estado Mayor de la defensa.

Esta nueva estructura debería implicar en la práctica, la desaparición de los Cuarteles Generales de cada ejército por un único Cuartel general de las Fuerzas de Defensa bajo el mando del Jefe del Estado Mayor de la Defensa. Esto no supondría ni la desaparición de los ejércitos, ni merma de las especificidades ni supone dar prioridad a una fuerza específica sobre las demás.

Una estructura de este tipo debería permitir también un adelgazamiento del Órgano Central del Ministerio y de sus órganos periféricos.

La unificación de los diversos centros de investigación generaría fuertes sinergias, incluyendo al Instituto Tecnológico Militar, al INTA y al Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo, más

determinados centros y laboratorios que están desperdigados.

Dentro del proceso de simplificación de la estructura, debería procederse de inmediato a la privatización de las sociedades estatales dependientes del Ministerio y de las participaciones del ministerio de defensa en empresas como Hisdesat e Hispasat lo que supondría una importante fuente de recursos a corto plazo.

En cuanto a la administración periférica deberían suprimirse las delegaciones provinciales de defensa y quizás integrarse en la estructura de presencia del gobierno central en las provincias; quizás bastaría con las delegaciones a nivel autonómico.

En cuanto a la gestión de los recursos económicos, la Dirección General de Armamento y Material debería transformarse en una organización tipo agencia que gestione las adquisiciones de material y servicios, la política de I+D+I; la política industrial de Defensa, la política de compensaciones industriales, las relaciones internacionales en materia de programas de I+D+I y de adquisiciones; la representación del ministerio ante la Agencia Europea de Defensa y otros organismos de gestión conjunta de programas, y los servicios de catalogación e inspección industrial.

- **Prioridades de capacidades para 2020.**

El Ministerio de defensa ha abordado en el periodo 1997-2005 un profundo proceso de modernización en el que todavía estamos inmersos y que ha supuesto una mejora muy significativa de las capacidades de nuestras fuerzas armadas. Cuestión diferente es la situación financiera originada como consecuencia de este plan de inversiones. Los sistemas adquiridos durante este periodo permitirán mantener una superioridad estratégica regional y una capacidad para poder participar activa y eficientemente en las diferentes misiones internacionales y operaciones humanitarias que se requieran a las próximas décadas

No será por tanto necesario en el periodo 2012-2020 realizar grandes inversiones para adquirir grandes plataformas: solamente quedan por cubrirse algunas capacidades concretas con un impacto económico muy inferior.

Sin embargo, en este periodo deberán adoptarse decisiones de inversiones en programas cuyas entregas deberán comenzar a mediados de la próxima década y que exigirán recursos adicionales a partir de 2015.

La prioridad para el periodo indicado será garantizar la plena operación y el sostenimiento de los equipos en inventario, y para ello deberán incrementarse los presupuestos de sostenimiento y entrenamiento y por otra parte tomarse decisiones de racionalización de medios y de infraestructura.

- **Operaciones en el exterior.**

En septiembre de 2011, España tenía 3.700 efectivos permanentes en misiones internacionales, de ellos unos 2.000 están en misiones que podemos definir de combate (Libia, Somalia y Afganistán). Estas misiones tienen un coste presupuestario directo anual de unos 850 millones de Euros.

Sin embargo estas operaciones tienen unos costes indirectos que no son desdeñables. España para mantener este esfuerzo militar necesita un pool de unos 18.500 efectivos. Para tener 3.700 efectivos por un periodo de seis meses, debe haber otros 7.400 en diferentes periodos de entrenamiento para las siguientes rotaciones; y otros 7.400 estarán en periodo de recuperación durante un año antes de volver a entrar en el ciclo de entrenamiento y vuelta a la misión. Adicionalmente se requiere un soporte de unos 8.000 efectivos militares y civiles que no se desplazan a teatro de operaciones pero que están directamente asignados a dicha operación de soporte.

Lo mismo ocurre con el material; disponer de 3 fragatas con su dotación en operación requiere de disponer de 3 unidades en entrenamiento de preparación para la misión y 3 en recuperación para mantenimiento; esto en el caso favorable de que se dispusiera de dos dotaciones completa por plataforma.

En cuanto a los recursos necesarios, el coste de una plataforma desplegada en zona de combate se dispara hasta seis veces más que en condiciones de paz y su vida útil se acorta por cada año de operación en un 20% en plataformas terrestres y en otro año adicional en plataformas navales o aéreas.

A la vista de lo anterior y dado el escaso margen financiero para mantener este nivel de operaciones, España debe reconfigurar con carácter prioritario su presencia en el exterior reduciendo el número de efectivos en misiones en el exterior a una cifra inferior a los 1.500 con carácter permanente, por lo menos hasta el año 2016. Esta reducción debería permitir un ahorro de unos 500 millones de Euros anuales, que bien podrían dedicarse a financiar el sostenimiento de los equipos, el entrenamiento del personal y la adquisición de capacidades necesarias.

- **Recursos humanos.**

El personal constituye el corazón de las capacidades de Defensa, y por tanto todo lo relativo a su formación, entrenamiento, derechos y bienestar constituye el corazón de una política de Defensa. Todas estas acciones deben tender a disponer de un personal más motivado y mejor capacitado para su quehacer diario.

En el campo del personal se han dado pasos muy significativos desde la profesionalización de las Fuerzas Armadas en 1997; sin embargo continúan existiendo

numerosos retos que deben afrontarse en los próximos años.

Las Fuerzas Armadas necesitan una reestructuración de su personal y para ello debe asegurarse un alto índice de permanencia en las fuerzas armadas y establecer mecanismos que permitan alcanzar los objetivos de empleo para cada año y evitar oscilaciones que según donde se produzcan pueden afectar muy notablemente a la capacidad operativa.

Teniendo en cuenta que los riesgos a los que España deberá enfrentarse en los próximos ocho años no demandarán de una movilización generalizada de recursos, creemos que no es necesario realizar un incremento sustancial del número de efectivos de tropa profesional y marinería.

Por otra parte, el número de cuadros de mandos existente en 2011, 47.317, con un número de efectivos de tropa y marinería de 82.500, parece muy exagerado. Un ratio de 1,74 soldados por mando, no parece muy eficiente si lo comparamos con el dato de 1993, cuando había 52.646 mandos para 221.786 soldados y marineros, con un ratio de 4,21. Teniendo en cuenta la reestructuración que presenta este documento, el objetivo para 2020 debería ser una reducción del número de cuadro de mandos en un 15%, hasta alcanzar los 40.000 y un incremento de los efectivos de tropa y marinería hasta los 90.000, elevando el ratio a 2,37. A su vez el número de efectivos de la reserva activa podría situarse en los 25.000

que recibirían una compensación anual por el tiempo de disponibilidad y una retribución durante el tiempo de formación. Esto permitirá llegar si fuera necesario a los 115.000 efectivos de tropa en caso de ser necesario. Teniendo en cuenta la alta temporalidad que tiene el mercado laboral en España, esta forma de participación en las Fuerzas Armadas permitiría compatibilizar trabajos más estacionales con el trabajo en las Fuerzas Armadas.

Teniendo en cuenta los esquemas retributivos actuales, el coste de este ejército sería el mismo que el actual, pero con una distribución y racionalidad más adecuada y con un mayor número de efectivos.

Otros aspectos de la política de apoyo al personal que requieren de un impulso son:

Remuneraciones; si bien a corto plazo el marco económico no permite augurar una adecuación de los sueldos a la realidad del trabajo desarrollado, si debería haberse producido para el final del periodo 2020 un incremento del poder adquisitivo de los miembros de las fuerzas Armadas.

Apoyo a las familias; El gobierno debe proveer a las familias de una atención específica derivada de la propia realidad de las fuerzas armadas; una atención sanitaria de calidad, apoyo a la educación de los hijos; apoyo psicológico; acceso a la vivienda con una agencia de acomodación del personal militar que gestione todas las necesidades

del personal en el traslado a una nueva localidad. Deben ampliarse asimismo las escuelas de educación infantil y guarderías y las residencias de veteranos.

La sociedad debe mostrarse agradecida con aquéllos que ponen en riesgo sus vidas para defender a la Nación y sus intereses y todo esfuerzo que se haga para compensar especialmente a los veteranos, a las familias y al personal de las fuerzas armadas siempre será poco.

Integración; debe continuar el impulso a las políticas de plena integración natural de todo el personal con independencia de su credo político, orientación sexual, religión y origen. Aunque los derechos de las minorías deben quedar sobreprotegidos, han de respetarse de forma especial los credos y principios de la mayoría. En este sentido la política del gobierno debe apoyar y fortalecer los valores morales y religiosos de las fuerzas armadas y respetar sus principios tradicionales.

Retención y reingreso a la vida civil; este es uno de los principales problemas que afectan a todos los ejércitos profesionales; por una parte deben establecerse estímulos para la permanencia en las fuerzas armadas, lo cual implica proporcionar una carrera militar, contribuir al bienestar de los miembros de las fuerzas armadas y sus familias. En este sentido deberá promoverse la contratación de familiares en instalaciones o servicios de las unidades donde

estén destacados. Deberán firmarse convenios con las empresas y ayuntamientos donde existen instalaciones militares para promocionar el empleo de las familias de los militares; debe además proporcionarse una formación sólida que facilite el regreso a la vida civil.

Sin embargo, la vida del militar profesional es mucho más corta que otras profesiones, por lo que el reingreso a la vida civil supone un gran reto. La salida natural de los miembros de las fuerzas armadas deberían ser los cuerpos de seguridad del estado que deberían acoger a un muy alto número de soldados y marineros; una formación sólida que debe incluir que al menos después de un número de años todos los miembros de las fuerzas armadas dispongan de un alto nivel de un segundo idioma y alcanzar titulaciones homologables en la vida civil deben contribuir a este objetivo. En cualquier caso disponer de unas Fuerzas Armadas de calidad es la mayor garantía para que sus miembros pueden retornar a la vida civil con mayor facilidad.

Reclutamiento; las fuerzas armadas como cualquier empresa tiene en la selección del personal uno de los elementos claves de su éxito. Cómo buscar candidatos, evaluarlos y contratarlos debe constituir un objetivo donde las fuerzas armadas tienen mucho que aprender de las grandes corporaciones comerciales e industriales.

- **Entrenamiento y formación.**

Siendo el personal el corazón del sistema nacional de defensa, su formación y continuo entrenamiento constituyen dos elementos básicos de la política de este documento.

La formación puede distinguirse en tres fases:

- a. La formación militar genérica.
- b. La formación en el manejo de equipos, sistemas, tecnologías y la doctrina de su uso.
- c. La formación continuada en aspectos relacionados con la adaptación del personal a nuevos requerimientos, destinos, equipamiento y misiones.

La reducción del número de oficiales alumnos en las academias aconseja una unificación de la formación conjunta militar en un solo centro antes de que los alumnos se dirijan a la formación específica propia de cada ejército, escala o especialidad. La unificación en la formación básica militar debería producir beneficios a favor de una mayor comunalidad y operatividad.

Toda la formación debe quedar bajo el mando de un único Mando de Formación dependiente del JEMAD, al final del periodo del documento.

En cuanto a la formación continuada, debe implicar un número mínimo de horas destinada a esta formación que deben incluir idiomas como elemento básico y una formación generalista y específica que proporcione un alto nivel educativo al personal de las fuerzas armadas y le ponga en mejores condiciones de

competitividad para el acceso al mercado laboral una vez terminada su vida militar.

- **Los programas especiales de defensa.**

A raíz de las modificaciones contractuales y presupuestarias que introdujeron en 1996, la figura del contrato con abono total del precio a la entrega de los bienes, así como teniendo en cuenta la opción de diferir los pagos a largo plazo, se acometieron entre 1997 y 2007, 27 programas de modernización que han sido prefinanciados parcialmente por anticipos del ministerio de industria. El importe de estos programas ascendió a 27.000 millones de Euros.

Los tres primeros programas firmados entre 1997 y 2000, fueron proyectos que ya habían sido firmados por el gobierno anterior. El primer prototipo de Eurofighter volaba a comienzos de 1996 después de 12 años de participación en el programa en el que ya se habían invertido 300.000 millones de pesetas de la época que se habrían perdido de no haberse continuado con el programa (EF-2000 representa más de un tercio del valor total de los programas) y Leopard cuyo compromiso de compra con Alemania se instrumentalizó en un acuerdo bilateral de 1994. El tercer programa, F-100 procedía del proyecto NFR que había firmado España en 1993 (1.700 Millones de Euros). Estos tres programas suponían unos 14.000 millones de Euros, más de la mitad del total de

programa financiados por este modelo.

En la VII Legislatura se firmaron programas por valor de unos 9.200 millones de Euros, incluyendo submarinos S-80, buque de proyección estratégica, vehículos blindados y el A-400 M y misiles. Estos programas han supuesto capacidades industriales como el primer sistema de combate embarcado nacional, consolidar a la industria nacional como líder en tecnología de misiles y el liderazgo de la aviación de transporte militar a nivel internacional.

En la VIII Legislatura se firmaron contratos por valor de 2.500 millones de Euros, incluyendo misiles, helicópteros y buques.

Sobre la financiación de estos programas debe señalarse que el modelo establecía unos porcentajes de pre-financiación del ministerio de industria asociados al desarrollo tecnológico que implicaba cada adquisición. Así la media prefinanciada por industria en los primeros programas era de un 60% del valor total de cada programa; en la VII legislatura ascendió a un 70% y en la tercera llega al 100%. Es decir que el sistema de pre-financiación se ha ido desnaturalizando para pasar de financiar tecnología a ser un mecanismo puro de financiación de programas. El caso más evidente es la adquisición con anticipos del ministerio de industria de 2 aviones contra-incendios adquiridos a una empresa canadienses que ya estaban contruidos antes de firmarse el contrato.

El problema real de la deuda surge aparece cuando para continuar invirtiendo en nuevos programas sin incrementar el gasto en defensa, se comienzan a retrasar los pagos desde los diez años actuales hasta 30 años, de manera que se dejaba hueco al no pagar las obligaciones adquiridas para continuar invirtiendo en una práctica que debería haberse evitado.

Así en los años en los que la economía española crecía a tasas nominales del 7% anual, apenas se amortizó nada de la deuda de los contratos adquiridos; y en lugar de haberse amortizado unos 8.000 millones en el periodo 2002-2009 se amortizaron apenas 1.500 millones, se continuó reduciendo el presupuesto y gastando más, y es por esta razón por lo que la magnitud del problema es de gran envergadura.

También hay que señalar que los extracostes que han generado estos programas debidos a la obligada cooperación industrial que permitió la generación de empleo y tecnología en nuestro país se cifra en un 30% del valor total de los programas. Así mientras que un carro adquirido directamente en Alemania hubiera costado 6 millones de Euros a España le costó 8,3 millones; cada Avión Ef-2000 cuesta unos 110 millones de Euros frente a los 50 millones de un F-16 o un F-18 de fabricación norteamericana; un C-130-j cuesta unos 60 millones de Euros frente a los 155 millones de un A-400M.

Quiere esto decir que el ministerio de defensa no debería haber soportado contra su escaso presupuesto, el menor en términos relativos de Europa, una política industrial que en términos de operación le reporta poco valor añadido.

La problemática generada por estos proyectos explica la necesidad de un documento como este que establezca un planeamiento financiero estable con el fin de evitar juegos presupuestarios que van en detrimento de la eficiencia del sistema.

Lo cierto es que para bien o para mal, los programas deben abonarse a las empresas proveedoras, y que retrasar pagos es un juego presupuestario que debe evitarse ya que es necesario liberar recursos de los próximos años ya que las necesidades continúan y no podemos penalizar la defensa del futuro para pagar la que ya tuvimos.

Lo cierto es que el presupuesto de Defensa no tiene capacidad para abordar estos pagos y que dichos programas en consecuencia, deben sacarse del balance del ministerio de Defensa.

Los 14.000 millones que anticipó el ministerio de industria pueden cancelarse contablemente, aunque al tratarse en origen de una operación financiera, dicha cancelación produce contablemente el mismo efecto que si se pagaran; de manera que la cancelación de dichos anticipos desde el punto de vista

práctico no resuelve nada salvo que no afecta a la caja del Tesoro.

No obstante existe un antecedente muy parecido a este problema. Los aviones F-18 del Ejército del Aire nunca fueron pagados con créditos del Ministerio de Defensa. El Federal Financial Bank de los Estados Unidos concedió un crédito de 286.000 millones de pesetas al ministerio de defensa de pesetas de 1997, unos 5.000 millones de Euros de la actualidad para adquirir dichos aviones. El Consejo de ministros en 1991 decidió la amortización total y de una vez de dicho importe con un crédito extraordinario computándose toda esta cantidad como déficit presupuestario en 1991.

En términos de Contabilidad Nacional el impacto temporal de los pagos es indiferente ya que las plataformas se contabilizan en gasto y por tanto en déficit de contabilidad nacional, en el momento de su entrega a las fuerzas armadas.

En los próximos tres años lo más urgentes es que se pague a las empresas por las deudas del ministerio de defensa contra bienes ya entregados que no cuentan con la pre-financiación de industria. Esto supone generar un paquete de financiación a las empresas en estos años por importe de 5.000 millones de Euros.

- **Plan de I+D+I.**

Estados Unidos dedica a inversiones en defensa 100 veces más que

España, aun cuando su economía supone 14 veces la española; un 40% de dichas inversiones son para investigación, desarrollo e innovación. Este dato muestra claramente la importancia que tiene la tecnología en el campo de la Defensa. Sólo manteniendo la superioridad tecnológica se puede garantizar la superioridad militar. La obtención de tecnología militar en la actualidad resulta una tarea que no solo afecta a la Defensa. Durante décadas la inversión en tecnología de Defensa realizada por el ministerio de defensa permitió que muchas empresas pudieran acceder a los mercados civiles; los casos de Indra y de EADS-CASA son muy significativos en esta línea.

En la actualidad y en el marco de la sociedad de la información, gran parte de las tecnologías que determinaran el impulso del desarrollo militar están, se desarrollan y se generan en los mercados civiles. Este hecho implica que la necesidad de coordinación entre los programas nacionales de I+D+I y los programas de I+D de Defensa deben estar plenamente coordinados. Es más, una gran parte de los programas de I+D militar deben gestionarse y financiarse con cargo a los presupuestos generales de I+D.

En 2012 deberá entrar en vigor el nuevo Plan Nacional de I+D+I donde el nuevo gobierno tiene la posibilidad de realizar un ejercicio de inteligencia integrando a los centros de investigación civiles y militares en proyectos comunes y generando en las empresas un doble

tejido tecnológico que se despliegue en los mercados civiles y militares.

Por otra parte, los altos costes que tiene el desarrollo tecnológico hacen que muchas capacidades sólo puedan alcanzarse en el marco internacional y de cooperación europeo. España debe estar presente en los organismos internacionales y fomentar la participación en programas de I+D+I bilaterales o multilaterales, La gestión de los mismos deberá ser competitiva y centrada en el objetivo más que en los retornos o en los medios empleados.

- **La infraestructura de Defensa.**

A pesar de los procesos de enajenación de infraestructura realizados en el pasado, el ministerio de Defensa sigue siendo el mayor propietario de inmuebles de España. Las actuales condiciones del mercado inmobiliario no hacen previsible la obtención de recursos procedentes de la enajenación de inmuebles, por lo menos en el corto plazo. No obstante la gestión y el mantenimiento de centenares de centros y dependencias requiere de recursos y de personal, y en este sentido la racionalización de la infraestructura producirá efectos inmediatos.

El ministerio de defensa requiere de un plan de infraestructuras que permita la reducción del número de centros en un 25% en los próximos 8 años. Debe impulsarse la creación de unidades conjuntas de manera que coexistan de manera natural elementos de diversas fuerzas en un

mismo centro. De ahí que la gestión de todo el patrimonio inmobiliario de defensa pase a depender de una agencia común que persiga aprovechar economías de escala y limitar las duplicidades al mínimo.

Los terrenos sobrantes podrán dedicarse a la construcción de cooperativas de viviendas para personal militar, y podrán ser cedidos a otras administraciones para paliar los problemas de suelo y contribuir a mejorar el acceso a la vivienda a jóvenes aprovechando los terrenos excedentes.

- **Política industrial de Defensa.**

España tiene una industria ligada a la defensa centenaria y que ha venido proveyendo a las fuerzas armadas de un amplio rango de productos y servicios y en muchos de ellos con un amplio dominio de la ingeniería completa de los sistemas lo que indica una capacidad amplia de integración de un amplio número de plataformas. Esta capacidad solo está al alcance de una decena de países en todo el mundo, y obviamente todos ellos gastan mucho más recursos que nuestro país en su defensa. Cabe señalar que con los actuales niveles de endeudamiento y recursos presupuestarios es materialmente imposible mantener la capacidad integradora de un amplio rango de plataformas.

La industria de defensa sufrirá en los próximos tres años un descenso muy acusado de su actividad si no se implementan nuevas inversiones,

y previsiblemente éstas no van a ocurrir en el actual entorno económico, de manera que son necesarias a corto plazo medidas de racionalización del sector industrial ligado a la defensa.

Por otra parte la reducción de los presupuestos de investigación y desarrollo está privando a nuestras empresas de defensa del acceso a programas internacionales o a tecnologías que le permitan mantener el estado del arte. Esto degenera en dependencia internacional y en costes añadidos.

La industria de Defensa española está sobredimensionada para los volúmenes de facturación que tendrá en el periodo del documento y medidas de ajustes adicionales serán necesarias. Todos los sectores se verán afectados por recortes en el empleo que deberán ser más radicales en aquellas empresas que presentan mayor volumen de exceso de capacidad.

No obstante, la industria española de defensa debería retener las capacidades de construcción de plataformas navales militares y de diseño y construcción de vehículos blindados; asimismo deberá retener ciertas capacidades en sensores, tecnologías de la información, comunicaciones, munición, y esto implicará inversiones adicionales para sostener estas capacidades.

Aunque el ministerio de Defensa no es responsable de la política industrial, al ser el cliente único que define productos, financia su desarrollo, los opera y mantiene y

además promueve su exportación a través de la colaboración militar internacional, tiene un papel fundamental que representar en la defensa de las capacidades industriales de defensa como parte de las capacidades de defensa que necesita nuestro país.

La política industrial desde el ministerio de Defensa, debe promover:

- La consolidación industrial nacional e internacional.
- La participación de nuestra industria en programas internacionales.
- La competitividad y la excelencia de la industria siendo un cliente exigente.
- Apoyar activamente la exportación de los productos de nuestra industria con mecanismos de apoyo a la financiación de exportaciones, una coordinada acción política, financiando y liderando la presencia en ferias internacionales y la correcta formación del personal diplomático en materia de defensa y seguridad y fomento de la actividad comercial de defensa.
- La planificación a largo plazo de necesidades y disponer de un marco financiero estable que garantice las actividades de planeación de la industria.
- Establecer alianzas de partenariado para soluciones de sostenimiento de los equipos.
- Promover los acuerdos tecnológicos e industriales internacionales en el marco de los acuerdos de compras del ministerio manteniendo el principio de

máxima competitividad y relación coste beneficio.

- Promover las soluciones de programas y mandos conjuntos entre varios países para reducir costes de adquisición, operación y mantenimiento promoviendo la participación activa de nuestras industrias en dichos programas de colaboración.
- Apoyar activamente las ofertas de empresas españolas ante los organismos internacionales (Naciones Unidas, Agencia Europea de Defensa, Alianza Atlántica).
- La reforma de la gestión de compras.

El Ministerio de defensa es el segundo ministerio inversor del conjunto de la Administración General del Estado y gestiona casi un tercio de los costes corrientes de la Administración Central del Estado. Sin embargo, el referente básico de la contratación sigue siendo el régimen contractual general público. En la última Legislatura se han realizado avances para dar cumplimiento a directivas comunitarias que inciden en la necesidad de someter la contratación de defensa a las reglas generales de publicidad y libre concurrencia de la contratación pública.

A pesar de los avances realizados, continúan existiendo demasiados centros con capacidad de adquisición de equipos, sistemas y servicios. Una mayor centralización de las decisiones es una exigencia básica de una estructura orgánica y

funcional en la que prime la eficiencia.

No todas las adquisiciones que realiza el ministerio de Defensa tienen la misma dificultad o complejidad, de ahí que resulte necesario implementar diferentes modelos de gestión, de acuerdo a las grandes categorías de equipos y servicios.

- **Grandes programas de armamento y material.**

La planificación, gestión, presupuestación, negociación, adjudicación y supervisión corresponderá a la Agencia de armamento y material del ministerio de defensa. Esta agencia tendrá equipo profesionales mixtos para la realización de estas tareas promoviendo el *Best Value for Money*, con los máximos procesos de libre competencia y transparencia.

- **Adquisiciones recurrentes de armamento y material.**

Se trata de adquisiciones de equipos de armamento y material que se repiten todos los años. Vehículos, munición, explosivos, armas ligeras etc. Una unidad para este tipo de compras gestionaría a través de proceso de concursos públicos dichas adquisiciones en las que el precio será un elemento muy determinante de la decisión de adjudicación.

- **Contratos de mantenimiento.**

La Agencia prestaría servicios a las unidades de mantenimiento en la contratación de los medios

necesarios para el mantenimiento. Cuando sea económica y políticamente posible se optará por la externalización; para ello se promoverán fórmulas para la utilización de capacidades del sector público por empresas privadas. En la medida de lo posible el mantenimiento se medirá por el output del sistema soportado, con fórmulas de mantenimiento sobre disponibilidad, hora de vuelo, hora de misión etc.

- Contratos de servicios.
- Contratos de suministros ordinarios y recurrentes.
- Otros suministros menores.

Para estos contratos se crearía un portal electrónico de compras que optimizará los procesos permitiendo la máxima uniformidad y transparencia. A través del sistema se publicarán necesidades, se presentarán ofertas, se discutirán las ofertas y se notificará la adjudicación y todo el proceso que seguirá cada contrato. Las empresas proveedoras dispondrán de un sistema de firma electrónica para la participación en las subastas y concursos que se organicen a través del portal.

Con este sistema de compras, se reducirán casi una centena de unidades de compras con su carga asociada de trabajo. Asimismo se obtendrán precios más ajustados y menores desviaciones de costes. El Grupo de Evaluación de Costes del ministerio dependerá de la agencia de compras y su dotación será incrementada.

