

PERE ORTEGA

Gasto e I+D militar en España

El presente texto analiza pormenorizadamente los datos del gasto militar en el Estado español para concluir que lejos de haberse producido la anunciada reducción del mismo, en el actual contexto de crisis, se ha producido un aumento del mismo. Asimismo, el artículo aborda el tema específico de las inversiones militares –la parte más substancial del gasto militar– y la polémica en torno a las asignaciones de I+D para 2010. El autor plantea la necesidad de que se abra un debate nacional sobre nuestras fuerzas armadas y el gasto militar que se deriva de su existencia, máxime en la situación de grave crisis económica por la que atraviesa el Estado español.

En la actual coyuntura de crisis económica por la que atraviesa el Estado español, el Gobierno ha aprobado unos presupuestos para este año 2010 austeros y algunos ministerios han visto recortadas sus políticas de gasto. Este es el caso del Ministerio de Defensa, que ha visto disminuido en un 6,2% su gasto respecto al del año anterior. Esto es cierto solamente si se tiene en cuenta sólo el gasto del Ministerio de Defensa. Pero si se analiza el gasto militar según los criterios recomendados por el *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI),¹ y que a su vez están extraídos de la Alianza Atlántica que recomienda a los estados miembros cómo ponderar el gasto militar,² que en el caso español, se encuentra repartido entre diversos ministerios, entonces la disminución no es de un 6,2% sino bastante inferior, y alcanza el 2,4%.

Estos gastos militares con cargo a otros ministerios son: las clases pasivas militares, los militares que han pasado a la reserva o son pensionistas con cargo a la Seguridad Social; la mutualidad militar que sale de otros Ministerios; la Guardia Civil, cuerpo paramilitar sujeto a la disciplina militar con

Pere Ortega es coordinador del Centre d'Estudis per la Pau JM Delàs de Justícia i Pau de Barcelona

¹ Los criterios que propone el *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) son: gasto de las fuerzas armadas; gasto del personal civil o militar con cargo al Ministerio de Defensa; gasto de funcionamiento de los programas militares incluidos los espaciales; gasto de las organizaciones paramilitares; gasto en I+D e inversiones en armas, infraestructuras e instalaciones militares; pensiones y seguridad social del personal civil o militar del Ministerio de Defensa; la ayuda militar y la participación en organismos o misiones militares al exterior.

² Ver http://www.nato.int/issues/defence_expenditure/index.html

Periscopio

cargo al Ministerio del Interior; las contribuciones a acuerdos de desarme u organismos militares tipo OTAN dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores; los créditos a las industrias en I+D militar que salen del Ministerio de Industria. Nosotros, además, añadimos la parte proporcional de los intereses de la deuda del Estado respecto a Defensa, pues si el Estado se endeuda para adquirir bienes de equipo (especialmente nuevos armamentos) e instalaciones, es adecuado aplicar la parte de estos intereses al gasto militar total. Eso explica la bajada del diferencial al 2,4%, debido a que la crisis ha comportado una impresionante caída de los ingresos del Estado y ha generado un enorme déficit en las cuentas públicas, el cual ha obligado al Estado a endeudarse. Y puesto que el endeudamiento es mayor este año 2010 que en 2009, también lo son los intereses que el Estado debe pagar. Esto se traduce en que los intereses de la deuda que corresponden al Ministerio de Defensa sean muy superiores y provoca un aumento del gasto militar total para 2010.

Así, teniendo en cuenta todos los conceptos militares señalados se puede observar la evolución del gasto militar en los últimos 10 años, y cómo éste supera en casi el doble en cuantía al del Ministerio de Defensa (véase la tabla 1). Así como también su proporción respecto al total de los presupuestos y del PIB del Estado español.

Posteriormente, el 2 de febrero de 2010, en un nuevo ajuste de las cuentas públicas, tras el aumento del déficit y del endeudamiento, el Gobierno ha decidido reducir en 141 millones de euros las consignaciones de Defensa, con lo cual la disminución del gasto militar respecto al año 2009 se acrecienta. Aunque, llegados a este punto, es bueno diferenciar entre gasto inicial y gasto final real. Es decir, conocer la liquidación del presupuesto a 31 de diciembre, pues durante el ejercicio no sólo se pueden producir disminuciones en el gasto como en el caso señalado, sino que también se producen aportaciones de mayores recursos. Unas veces por enajenación de recursos propios: ventas de terrenos y edificios (cuarteles) y armamentos a terceros países; otras por aportaciones provenientes del "Fondo de contingencia", partida habilitada en otros Ministerios para facilitar recursos a aquellas funciones que resulta difícil cuantificar. Partida que, en la práctica, se ha convertido en un cajón de sastre de donde echar mano para conceptos insuficientemente dotados.³

Si se observa la tabla 2 y gráfico, se puede ver la liquidación del Ministerio de Defensa entre los años 2000 y 2009, y esta oscila con incrementos entre un 8% y un 17%. Con lo cual, los denominados recortes del gasto militar son falacias que esconden aumentos alrededor de 1.500 millones de euros según los años. Por ejemplo, el pasado año 2009 el Gobierno anunció un recorte en el presupuesto inicial de Defensa de un 3%. A fecha de 30 de septiembre de 2009 (no hay liquidación posterior) esta previsión estaba lejos de cumplirse, y en lugar de disminuir, el presupuesto de Defensa se había incrementado un 11,9%

³ Este año 2010 los Fondos de Contingencia están dotados de 3.704,97 millones de euros.

Tabla 1. Presupuesto militar inicial (en millones de euros corrientes)

Conceptos	Año 2001	Año 2002	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010
Ministerio de Defensa	6.060,76	6.322,65	6.479,65	6.746,77	7.024,79	7.416,53	8.052,76	8.492,61	8.240,77	7.694,86
Organismos Autónomos del Ministerio de Defensa	1.040,92	1.067,16	1.137,32	1.184,64	1.242,02	1.232,15	1.282,19	1.334,63	1.230,53	1.218,19
Centro Nacional de Inteligencia			138,00	161,95	189,74	208,57	241,57	264,71	255,06	241,37
Total Defensa	7.101,68	7.389,81	7.754,97	8.093,36	8.456,55	8.857,25	9.576,52	10.091,95	9.726,36	9.154,42
Clases pasivas militares	2.390,36	2.438,17	2.617,28	2.685,14	2.855,16	2.993,18	3.102,21	3.184,35	3.298,14	3.328,59
ISFAS (Otros Ministerios)		441,40	462,96	551,75	571,98	587,80	563,62	565,60	602,53	617,53
Guardia Civil (Ministerio Interior)	1.774,41	1.842,14	1.985,35	2.080,56	2.143,72	2.364,38	2.657,51	2.893,37	2.941,51	2.973,17
Ministerio de Industria (I+D militar)	947,80	1.176,85	1.049,90	1.110,80	1.014,60	1.359,01	1.225,06	1.308,57	1.149,92	950,91
OTAN, UEO (Ministerio Asuntos Exteriores)	7,46		7,33	11,21	18,03	8,83	7,79	7,80	56,57	11,07
Total Defensa criterio OTAN y SIPRI	12.221,71	13.288,37	13.877,79	14.532,82	15.060,04	16.169,45	17.132,71	18.051,64	17.775,03	17.035,69
Objeción de conciencia (Ministerio Justicia) ¹	21,14									
Intereses de la Deuda Pública	1.068,79	1.080,55	1.201,48	1.204,80	1.117,77	919,91	844,61	858,68	834,57	1.125,20
TOTAL GASTO MILITAR	13.311,64	14.368,92	15.079,27	15.737,62	16.177,81	17.089,36	17.977,32	18.910,32	18.609,60	18.160,89
% PIB	1,95%	1,97%	1,93%	1,87%	1,78%	1,74%	1,71%	1,73%	1,77%	1,73%
% respecto Presupuesto	6,36%	6,87%	6,91%	6,88%	6,67%	6,11%	5,53%	5,42%	5,11%	4,70%

¹ Con la profesionalización de las fuerzas armadas desapareció la partida de Objeción de Conciencia.

Elaboración propia

Tabla 2. Presupuesto defensa liquidado (en millones de euros corrientes)

Conceptos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ¹
Ministerio de Defensa	6.257,84	6.569,92	6.919,65	7.110,73	7.529,72	7.892,32	8.571,34	9.340,08	9.810,79	9.346,30
Organismos Autónomos del Ministerio de Defensa	799,85	1.100,27	1.114,06	1.220,73	1.557,14	1.554,37	1.600,13	1.654,83	1.613,57	1.280,31
Centro Nacional de Inteligencia ²				138,89	130,05	180,00	208,57	241,57	264,71	255,06
Total Defensa	7.057,69	7.670,19	8.033,71	8.470,35	9.216,91	9.626,69	10.380,04	11.236,48	11.689,07	10.881,67
Total Defensa inicial	6.279,93	7.101,68	7.389,81	7.754,97	8.093,36	8.456,55	8.857,25	9.576,52	10.091,95	9.726,36
Total Defensa liquidado	7.057,69	7.670,19	8.033,71	8.470,35	9.216,91	9.626,69	10.380,04	11.236,48	11.689,07	10.881,67
% Variación	12,4	8,4	8,6	9,4	13,8	13,8	17,2	17,3	15,8	11,9

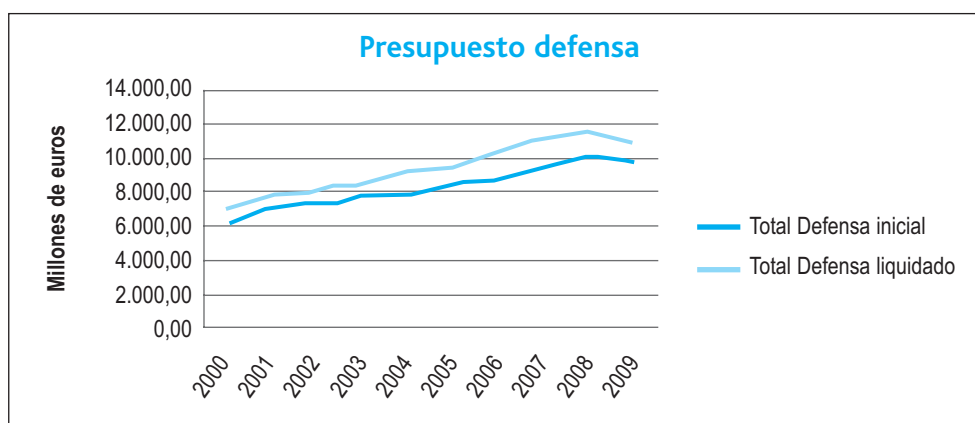
¹ Liquidación provisional a 30/9/2009

² Se consigna el presupuesto inicial, el CNI se acoge a la ley de secretos oficiales y no facilita la liquidación final

Elaboración propia

Periscopio

con 1.155 millones de euros de aumento. Cifra que continuará incrementándose hasta el 31 de diciembre. En el caso del Ministerio de Defensa bien podría tratarse de una estrategia dirigida a reducir el incremento del gasto militar inicial, y de paso, evitar el debate, tanto parlamentario como entre los creadores de opinión pública, y así eludir el impacto desfavorable que el gasto militar tiene entre la ciudadanía.



Pongamos un solo ejemplo, los gastos de las fuerzas militares en el exterior, que se presupuestaron con 14,36 millones de euros para este 2009, a 30 de septiembre ya se ha producido un gasto de 713 millones de euros. Alguien puede pensar que el envío de tropas al exterior puede estar condicionado por decisiones imprevistas, como ha sido el caso de la catástrofe humanitaria de Haití. Y esto es cierto, pero en cambio no lo son las misiones militares en Líbano y Afganistán de las cuales ya se tienen referencias de gastos de años anteriores y que oscilan alrededor de los 600 millones de euros anuales (tabla 3).

Tabla 3. Fuerzas militares en el exterior

(en millones de euros corrientes)			
AÑO	Pres. inicial	Pres. Liquidado	Misión en Afganistán
2001	0,00	241,34	–
2002	60,10	330,55	90,75
2003	60,10	416,05	92,53
2004	60,10	380,62	137,81
2005	18,36	416,50	223,63
2006	18,36	563,00	272,35
2007	17,36	642,00	266,75
2008	17,36	668,00	312,00
2009	14,36	713,50 ¹	365,00
2010	14,36	–	–

Fuente: Presupuestos del estado

¹ Provisional a 30/9/2009

Elaboración propia

Con esto podemos afirmar, que el anuncio de la reducción del gasto militar para el año 2010 es, a la hora de aprobar el presupuesto, para ser benévolo, cuando menos frívolo, pues es seguro que la realidad superará la ficción inicial, y se complementarán con más dotaciones las partidas consignadas con recursos insuficientes.

Las inversiones militares

Las inversiones militares, son, como cada año, la parte más substancial del gasto militar. En el año 2010 representarán un 10,06% del total de las inversiones del Estado central, incluidas todas las transferencias por inversiones a las Comunidades Autónomas. Las inversiones militares comprenden los recursos destinados a la compra de armamentos, realización de infraestructuras e instalaciones. A las cuales añadimos los créditos en I+D del Ministerio de Industria destinados a proveer ayudas a las industrias militares para desarrollar nuevos ingenios militares. La suma total de las inversiones militares es de 2.414,18 millones de euros, una cifra que disminuye de manera substancial, un 23,5%, respecto a las inversiones del año 2009 (tabla 4).

Podemos afirmar, que el anuncio de la reducción del gasto militar para el año 2010 es, a la hora de aprobar el presupuesto, para ser benévolo, cuando menos frívolo

Tabla 4. Inversiones militares Estado central + Comunidades Autónomas

Concepto	(en millones de euros corrientes)	
	2009	2010
Inversiones defensa	2.005,86	1.463,27
I+D militar Ministerio Industria	1.149,92	950,91
Inversión militar total	3.155,78	2.414,18
Inversión Estado y CC.AA.	24.798,97	24.005,00
Inversión militar / inversión Estado	12,73 %	10,06 %

Esta cifra, es en su mayor parte, para hacer frente a los compromisos de adquisición de los contratos vigentes de nuevos armamentos surgidos a mediados de los años noventa, que a finales de 2009 rondaban la cifra de 30.000 millones de euros.⁴

⁴ Consultar el web http://www.centredelas.org/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=98&lang=ca

Periscopio

La disminución de las inversiones demuestra que las dificultades presupuestarias son reales, y muchos de los grandes proyectos militares han debido aplazarse en el tiempo, dotándose con aportaciones inferiores a años anteriores, lo cual obligará a aplazar los pagos en el tiempo a las industrias, lo cual generará más intereses y hará aumentar el precio final del arma. Pero, en algún caso, incluso se han anulado, como los 24 misiles Tomahawk que se deseaban adquirir en EEUU por un importe de 100 millones de euros; y en otros casos, se ha debido descartar la adquisición de una sexta fragata F-100 que se quería construir en Navantia; o las dificultades por las que atraviesa el proyecto del avión de transporte militar europeo A400-M que fabrica Airbus Military, del consorcio EADS, entre Alemania, Francia, Reino Unido, Bélgica, Luxemburgo, Turquía y España (España tiene el compromiso de adquirir 27 aviones por un importe de 4.452 millones de euros). Un proyecto que se ha retrasado tres años y que supone un coste adicional de 11.000 millones de euros sobre los 22.000 millones de euros iniciales, y que la dirección de EADS quiere que los Estados implicados aporten, amenazando de lo contrario con anular la fabricación del A400M.

Aunque también se debe tener en cuenta lo expresado respecto a la liquidación del presupuesto militar. Pues las inversiones también sufren cambios significativos respecto al presupuesto inicial a lo largo del año. Por ejemplo, el año 2009, a fecha de 30 de septiembre ya existía un incremento de 172,47 millones en inversiones respecto a la cuantía inicial. Con lo cual también se debe esperar a finales de año para saber exactamente la cifra comprometida de inversiones.

La I+D

Este año 2010 las asignaciones en I+D han sido la parte que mayor atención y debate han merecido de los presupuestos generales del Estado. Entre las diferentes posiciones que se han confrontado con el Gobierno destaca la comunidad científica, que se ha sentido discriminada y molesta porque los presupuestos para el año próximo prevén una disminución de las aportaciones en I+D civil. La disminución prevista es de un 3,1%. Pero eso es verdad sólo en parte, pues si se miran las asignaciones separadas por partidas, la reducción es mucho mayor. Por ejemplo, las aportaciones dirigidas a personal, gasto corriente, transferencias e inversiones en los centros de investigación públicos caen hasta un 15%; en cambio, aumentan en un 24% las destinadas a fomentar la investigación en las industrias privadas en comparación con las de este año 2009.

Lo cual representa un evidente agravio para la investigación que se realiza dentro del sector público. Por ejemplo, para el próximo año la investigación sanitaria se ha reducido en un 10%; la investigación científica, que incluye la financiación de la mayoría de los proyectos de investigación que se realizan en las universidades españolas, el CSIC y otros

centros de investigación ha caído un 25%; y la investigación energética, medioambiental y tecnológica ha sufrido una disminución del 26%. (El Senado aprobó el 22/12 una enmienda en los presupuestos del Estado con un aumento de 150 millones de euros en I+D para el Ministerio de Ciencia y Tecnología que no varían substancialmente los datos aquí señalados.)

La disminución de las inversiones demuestra que las dificultades presupuestarias son reales se aplazarán los pagos a las industrias, lo cual generará más intereses y hará aumentar el precio final del arma

De las partidas asignadas a la investigación en empresas privadas, la mayor parte (2.122 millones de euros sobre 2.524 millones de euros), corresponden a créditos reembolsables y representan el 32% del total dedicado a I+D civil. Bastante peor es lo que sucede en el sector de la I+D militar. La parte destinada a la investigación dentro del Ministerio de Defensa es de un 19% (231,89 millones de euros), mientras que la parte que se asigna en créditos a las industrias militares desde el Ministerio de Industria representa el 81% restante (950,91 millones de euros). Es decir, un tercio de la I+D civil y más del 80% del I+D militar son recursos destinados al sector privado en óptimas condiciones crediticias en detrimento de la investigación pública que ve mermados sus recursos.

La consignación de I+D militar también disminuye respecto al año anterior de manera notable –un 12,13%, lo cual es una excepción–, pues todos los años había sido incrementada. Pero aun así, todavía tiene un importe considerable, 1.149,92 millones de euros y representa un 12,96% del total de la I+D (civil y militar) (tabla 5).

Tabla 5. I+D Militar 2009-2010

Años	(en millones de euros corrientes)	
	2009	2010
Programa 464A (Investigación y estudios)	172,92	105,07
Programa 467G (Sociedad de la información)	3,71	-
Canal de Experiencias Hidrodinámicas El Pardo	6,38	6,47
Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial E.T. (INTA)	129,40	120,35
Total I+D Ministerio de Defensa	312,41	231,89
Créditos I+D militar Ministerio de Industria 464B	1.149,92	950,91
Total I+D militar	1.462,33	1.182,80
Total I+D civil	8.191,96	7.946,00
I+D militar respecto a la I+D total	15,15%	12,96%

Elaboración propia

Periscopio

La cuantía de la I+D militar que sale del Ministerio de Industria merece un comentario más extenso. Esta partida fue iniciada desde la Gerencia de Cooperación del Ministerio de Defensa el año 1997 mediante una fórmula de ingeniería financiera que permitía hacer frente a los enormes gastos destinados a los grandes proyectos de armas en curso (fragatas F-100, aviones EF-2000, helicópteros Tigre, blindados Leopard y Pizarro, submarinos S-80...). De este modo, se conseguían tres propósitos: no incrementar demasiado el gasto militar del Ministerio de Defensa sin alarmar a la opinión pública; una segunda, aumentar la contribución en I+D, entonces en la cola de los países de la OCDE; y una tercera, la industria militar veía satisfechas sus demandas de ayuda para financiar la investigación y desarrollo de los nuevos prototipos de armas.

La fórmula consistía en conceder préstamos en I+D a las industrias militares a cero interés reembolsables al Ministerio de Industria en un plazo de 20 años. Se firmó un convenio entre los Ministerios de Industria y de Defensa, según el cual, Industria adelantaba el dinero en concepto de I+D que las empresas devolverían a Defensa cuando este llevara a término el pago de las armas. Una operación que en los 13 años transcurridos ha acumulado una deuda de 14.440 millones de euros en concepto de I+D.⁵ Las cifras van aumentando de año en año sin que nadie sepa a ciencia cierta cómo acabará ese enorme pozo sin fondo. ¿Quizás condonándolos y convirtiéndolos en más déficit público? Es por ese motivo, que a pesar de tratarse de créditos, nosotros consideramos que se trata de ayudas y las consideramos un gasto en inversión militar.

No cabe duda que la comunidad científica está cargada de razón por criticar que la I+D civil se desvirtúa mediante créditos a empresas privadas. Y el caso de la I+D militar ilustra de forma clara que detrás de los créditos en I+D a la industria privada se esconde una operación de dudosa eficiencia. Pues, por mucho que se esfuerzen los voceros de las virtudes de la tecnología militar, esta difícilmente tiene una traducción práctica en el desarrollo de tecnologías civiles que redunden en beneficios sociales. Por ejemplo, ¿cuántos de los descubrimientos que se desarrollan en el sector militar pasan a ser patentados para su desarrollo en el sector civil? Pregunta a la que no puedo dar respuesta, pues no he conseguido ninguna referencia. Sólo puedo mencionar a Arcadi Oliveres⁶ quién hace una descripción de la I+D militar, advirtiendo que sólo entre un 15% y un 20% llegaba al Registro de patentes, y que no más allá de un 50% de estas patentes conseguían aplicarse en la producción, cosa por otro lado generalizable a todo tipo de patentes sean de carácter militar o civil. Es decir, que al final entre un 7% y un 10% de toda la investigación militar llegaba a convertirse en productos civiles.

⁵ Según declaró el Secretario de Estado de Defensa, Constantino Méndez, en su comparecencia en el Parlamento (26/6/09). Las cifras de I+D se pueden consultar en la parte de estadísticas del web del Centre Delàs, http://www.centredelas.org/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=97&lang=ca

⁶ A. Oliveres, *Contra la fam i la guerra*, Angle Editorial, Barcelona, 2004, p. 96. Datos que extrae de un informe del SIPRI de mediados los años setenta (que yo no he conseguido contrastar).

Hay que añadir que algunos de los descubrimientos de la I+D militar nunca verán la luz, pues permanecerán bajo llave en los ministerios de defensa al considerarlos de un alto valor estratégico, y por tanto, un secreto de Estado que bajo ningún concepto se pueden revelar pues afectaría a la seguridad militar y nacional.

Existen también ejemplos que demuestran la perversidad del sistema que rodea la I+D militar. El complejo militar industrial recurre asiduamente a los ejemplos de que el transistor, la computadora e internet fueron desarrollados por la investigación militar al servicio del Pentágono; o que el radar fue obra de diversos departamentos de defensa en Alemania, Gran Bretaña y Estados Unidos al inicio de la segunda guerra mundial. No es del todo cierto, fueron descubrimientos científicos del sector civil que luego fueron “secuestrados” (el radar no) por el sector militar para su desarrollo. Recurriendo al sacrosanto concepto de la “seguridad nacional”. Así, el Pentágono impidió durante años que el transistor, descubierto por ATT en 1947 para reducir el tamaño de las redes telefónicas, y sin duda uno de los más destacados inventos del siglo XX, lo aplicara hasta el principio de los años 1960.⁷ Algo similar ocurrió con la computadora e internet, hasta que el Pentágono no encontró cómo aplicar estas nuevas tecnologías en la defensa, no permitió su explotación comercial en el sector civil, retrasando así considerablemente el desarrollo de la economía productiva.

Conclusión

El gasto militar en los presupuestos del Estado es considerado desde el punto de vista contable como un servicio público. De esta afirmación se desprende que las fuerzas armadas cumplen un papel social y necesario para la sociedad española. Considerando que el ejército tiene como misión principal la defensa armada de España, la sociedad española debería preguntarse cuáles son los peligros y amenazas que se ciernen sobre el territorio y la sociedad para mantener su dimensión actual de 135.000 efectivos; y también sobre la adquisición de esos sofisticados armamentos que difícilmente serán utilizados pero que en cambio consumen enormes recursos. Si no se encuentran respuestas convincentes que justifiquen ese enorme esfuerzo, se debería abrir un debate nacional sobre nuestras fuerzas armadas y el gasto militar que se deriva de su existencia. Sobre todo en la situación de grave crisis económica por la que atraviesa el Estado español.

⁷ T. J. Misa, *Military Needs, Comercial Realities, and the Developement of the Transistor, 1948-1958*, en M. J. Smith (ed.), *Military Enterprise and Technological Change*, MIT Press, Cambridge Mass, 1985.