

*Alfredo Vázquez Ramos*

ELEMENTOS DE CAMBIO Y PERMANENCIA:  
POTENCIALES ESCENARIOS DE FINANCIACIÓN  
DE LAS MISIONES INTERNACIONALES

## ELEMENTOS DE CAMBIO Y PERMANENCIA: POTENCIALES ESCENARIOS DE FINANCIACIÓN DE LAS MISIONES INTERNACIONALES

### Resumen:

La existencia de un escenario de seguridad internacional que combina nuevos riesgos y amenazas junto con un entorno económico en profunda recesión hacen del gasto militar un factor de especial interés. Aunque los análisis a largo plazo indican que la trayectoria del gasto en defensa mantiene cierta independencia respecto al ciclo económico, la actual coyuntura ha estrechado sustancialmente el margen de maniobra del Ministerio de Defensa desde el punto de vista de los recursos disponibles. El sostenimiento presupuestario de las operaciones en el exterior no es una excepción. Este artículo busca reflexionar sobre la posible evolución de la financiación de la participación de las Fuerzas Armadas en misiones de mantenimiento de la paz y su potencial impacto en el actual modelo presupuestario.

### Abstract:

*Military spending becomes a factor of special interest in an international security scenario that combines new risks and threats along with a deep recession economic environment. Although long-term analysis indicates that the behavior of defense spending shows some independence from the economic cycle, the current situation has substantially reduced the room for maneuver of the Defense Ministry. The budgetary resources for overseas operations are no exception. This article explores the possible evolution of financing peacekeeping operations and its potential impact on the current defense budgetary model.*

### Palabras clave:

Operaciones de mantenimiento de la paz, escenarios financieros, racionalización del gasto, estrategias de reforma.

### Keywords:

*Peacekeeping operations, financial scenarios, expenditure rationalization, reform strategies.*

## ELEMENTOS DE CAMBIO Y PERMANENCIA: POTENCIALES ESCENARIOS DE FINANCIACION DE LAS MISIONES INTERNACIONALES

El gasto militar es tradicionalmente un tema polémico. Ya sea por las distintas valoraciones de sus efectos sobre el desarrollo económico, o bien por su percepción como alternativa a otras inversiones públicas consideradas más eficientes, los recursos asignados a la defensa han venido siendo objeto de debate tanto en el seno de la doctrina económica como de la opinión pública.

Al contrario que en la literatura anglosajona sobre el gasto militar, en el caso español el presupuesto de Defensa ha sido examinado fundamentalmente a partir de enfoques políticos y sociales. Una amplia mayoría de los trabajos publicados sobre el mismo se refieren de alguna manera a la vertiente jurídica de la construcción presupuestaria o a la valoración que la ciudadanía tenía de los importes que exigía su mantenimiento, sin perjuicio de considerar que muchas de estas aproximaciones venían acompañadas de su componente político<sup>1</sup>. Sin embargo, en las dos últimas décadas surgieron, al menos, dos bloques de factores que, por razones opuestas, han venido a despertar un cierto interés por estas materias.

En primer lugar, la modificación del escenario de seguridad internacional a finales de los 90 hizo aflorar conceptos como “los dividendos de la paz”, a través de los cuales se preconizaba el recorte de los gastos militares por su poca utilidad en un nuevo escenario de desaparición de amenazas convencionales. En segundo lugar, la evolución de esa misma seguridad internacional acabó desembocando casi al mismo tiempo en los tres vectores de transformación más relevantes de la historia reciente de las Fuerzas Armadas españolas: la modernización, la profesionalización y las operaciones en el exterior<sup>2</sup>.

Aunque los análisis a largo plazo parecen confirmar que la trayectoria del gasto en defensa mantiene cierta independencia respecto al ciclo económico<sup>3</sup>, la actual coyuntura ha estrechado sustancialmente el margen de maniobra del Ministerio de Defensa desde el punto de vista de los recursos disponibles. El presupuesto de 2011 contempló una contracción de los créditos del 7% respecto al 2010, que ya recogía a su vez una disminución del 6,8% sobre el año precedente. Todo ello sin perder de vista que las fuentes de

---

<sup>1</sup> Un apreciable esfuerzo por reducir esta brecha es el trabajo de GADEA, M. y MONTAÑES, A.: “Defence Spending: A Long-Run Approach”. *Defence and Peace Economics*, 12 (5), pp. 395-416, 2001.

<sup>2</sup> VALIÑO, Aurelia: “Los Nuevos Ejércitos y la Política de Recursos Humanos”. *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 2ª época, volumen 14 nº 2, pp.321-347 (2004); y CUENCA, Alain, “La Profesionalización del Servicio Militar en España: Una Aproximación Económica”. *Hacienda Pública Española*. 152-1, pp. 9-49, 2000.

<sup>3</sup> HARTLEY, K. y SANDLER, T.: *The Economics of Defence*. Vol. I. pp 13-36, 2001.

financiación complementarias empleadas hasta ahora muestran claros indicios de haber alcanzado techo. Entre ellas, el expediente empleado para sostener las misiones internacionales: los créditos ampliables de operaciones de mantenimiento de la paz<sup>4</sup>.

Bajo estas premisas, este documento tiene por finalidad reflexionar brevemente sobre la posible evolución de la financiación de la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de mantenimiento de paz y su potencial impacto en el actual modelo presupuestario de Defensa.

## EL CONCEPTO PRESUPUESTARIO DE OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Los actuales créditos por la participación de las FAS españolas en operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) surgen a raíz de la contribución nacional en misiones internacionales en 1989. La necesidad de preparar, proyectar, sostener y replegar contingentes generaba unas necesidades económicas que, los crónicamente deficitarios presupuestos ordinarios de Defensa, no eran capaces de absorber<sup>5</sup>.

Concebido como un crédito ampliable con cargo al Fondo de Contingencia<sup>6</sup>, el concepto presupuestario 228 se habilitó inicialmente en 1990, siendo dotado con un importe muy reducido (un promedio de menos del 3% del crédito final en los últimos 5 años) que con posterioridad se incrementa a tenor de las necesidades planteadas<sup>7</sup>.

Este procedimiento presupuestario, en el que la utilización de créditos extraordinarios es la regla, ha sido sometido a una intensa discusión. La propia intervención en misiones exteriores, llenas siempre de incertidumbres, requiere un instrumento basado en la flexibilidad y en una respuesta rápida ante cualquier eventualidad. No obstante, distintos análisis y los reiterados informes del Tribunal de Cuentas han venido resaltando, entre otros aspectos, que esta práctica presupuestaria, iniciada como algo excepcional, para atender a necesidades inaplazables, de carácter no discrecional e imprevisto, se ha convertido en un

---

<sup>4</sup> PEREZ MUINELO, F.: "Exigencias y Coste de la Participación Española en las Operaciones de Paz". III Congreso internacional de Historia de la Defensa. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, 2009. Características del Gasto de Defensa en España. Jesús Ruiz Huerta (dir), Universidad Rey Juan Carlos, 2010.

<sup>5</sup> En los últimos 20 años, España ha participado en 65 operaciones internacionales, desplegado más de 122.000 efectivos y gastado más de 6.500 millones de euros. Ministerio de Defensa: [www.mde.es/areasTemáticas/misiones](http://www.mde.es/areasTemáticas/misiones)

<sup>6</sup> El Fondo de Contingencia es un fondo presupuestario de reserva constituido con el 2% del total de los gastos para operaciones no financieras. Tradicionalmente Defensa es uno de los principales consumidores de esta reserva presupuestaria.

<sup>7</sup> El concepto presupuestario 228 se ha desdoblado en 2011 en tres conceptos: 128 (retribuciones), 228 (gastos en bienes corrientes y servicios) y 668 (inversiones y mantenimiento).

procedimiento permanente<sup>8</sup>.

Adicionalmente, la crisis económica que estalló en 2008, vino a erosionar el ya muy ajustado espacio de maniobra presupuestario del Ministerio, agudizando la presión sobre los recursos asignados a la defensa y poniendo en evidencia la vulnerabilidad de una arquitectura presupuestaria concebida hace dos décadas. De forma paralela, la fuente de financiación de las operaciones ha conocido recientemente sucesivas disminuciones. Sometida a reducciones de la masa presupuestaria sobre la que se calcula y a la aplicación preferente de los recortes de los planes de ajuste, la reserva presupuestaria se ha convertido en una de las víctimas destacadas de las políticas de consolidación fiscal de los últimos años. La última, la modificación introducida por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011, implicó una disminución sustancial en la dotación del Fondo de Contingencia al excluir determinadas gastos para su cómputo<sup>9</sup>.

Por tanto, en parte por la crítica sobre un empleo discutible para financiar las misiones en el exterior, en parte por las reducciones actuales y las futuras que podría sufrir, parece conveniente esbozar los posibles escenarios de evolución de los mencionados créditos, con objeto de valorar brevemente las implicaciones de cada uno de ellos.

### ESCENARIOS A CORTO PLAZO Y ESTRATEGIAS DE AUSTERIDAD (2011-2014).

Las operaciones militares en el exterior requieren unos recursos adicionales a los asignados a las Fuerzas Armadas para cubrir su funcionamiento y responsabilidades legalmente establecidas. Sin embargo, los recortes del Fondo de Contingencia y su cuestionamiento como vía de financiación abren varias hipótesis de trabajo:

*3.1. Escenario de ortodoxia presupuestaria: Los gastos de operaciones previstas y autorizadas por Consejo de Ministros son incluidos completamente en el presupuesto inicial de Defensa. Sólo se sufragan acudiendo al mecanismo de ampliaciones de crédito con cargo al Fondo de Contingencia las que atiendan a situaciones imprevistas surgidas a lo largo del ejercicio.*

Esta opción, sin duda la más deseable y que corresponde a una buena parte de los modelos

---

<sup>8</sup> COSSIO CAPDEVILLA, A. y ALONSO RODRIGUEZ, S. "Análisis de la Participación de las FAS Españolas en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las distintas Organizaciones Internacionales y su control". Revista Española de Control Externo, 7 (19), pp. 103-129, 2005.

<sup>9</sup> Lo que supuso una reducción del 34% en 2011 respecto a 2010. Ley de Presupuestos Generales del Estado 2011. Ministerio de Economía y Hacienda.

de presupuestos de países aliados de referencia, muestra ciertas dificultades en el caso español. La inclusión de los créditos necesarios para sostener las operaciones planeadas en el presupuesto inicial de Defensa supondría incrementarlo en torno al 10%<sup>10</sup>. Se trata, pues, de una opción descartable ya que no parece actualmente realista aumentar la huella presupuestaria inicial de Defensa en medio de un ciclo de fuerte recesión económica y dramáticos recortes del gasto en todas las políticas públicas.

*3.2. Escenario de co-financiación: Los gastos de operaciones previstas y autorizadas por Consejo de Ministro son asumidos dentro del actual techo de los presupuestos ordinarios. Sólo se sufragan acudiendo al mecanismo de ampliaciones de crédito con cargo al Fondo de Contingencia las que atiendan a situaciones imprevistas surgidas durante el ejercicio.*

Se trata de la opción más peligrosa. La escala y volatilidad de las misiones internacionales ha reducido los costes que los Ejércitos pueden absorber en sus presupuestos ordinarios. Las actuales dotaciones presupuestarias ordinarias están diseñadas para tratar de garantizar la preparación de la fuerza y el funcionamiento de las unidades en territorio nacional, no su proyección y empleo. Es más, la casi totalidad de los gastos (indemnizaciones de personal, suministros, transportes, mantenimientos, infraestructuras, adquisición de materiales específicos, y otros gastos asociados al apoyo logístico) son consecuencia directa de las operaciones; esto es, costes incrementales en los que Defensa no habría incurrido si aquellas no se hubieran emprendido.

Absorber los gastos de operaciones con el presupuesto ordinario es una alternativa financiera inasumible por parte de los ajustados y ya minorados presupuestos de los Ejércitos y Armada. Soportar un sobrecoste que superaría en su conjunto los 700M € sin incurrir en graves problemas de funcionamiento, sólo sería viable para el caso de operaciones menores (periodo corto - contingente reducido) siguiendo el modelo previo de misiones como el apoyo humanitario en Haití o la Policía Aérea en las repúblicas bálticas. Abordar una operación mayor, como las que se desempeñan actualmente en Afganistán o Líbano, exigiría redimensionar la contribuciones nacional en cada una de ellas para hacerla económicamente aceptable, obligando en cualquier caso a revisar en profundidad la totalidad de los programas de actividades de los Ejércitos y sus planes específicos de inversiones y mantenimiento en territorio nacional, poniendo en grave peligro la operatividad de las unidades y paralizando los procesos de implantación de capacidades esenciales para la defensa nacional.

*3.3. Escenario de continuidad y reforma: Todos los gastos de las operaciones exteriores*

---

<sup>10</sup> Una estimación media anual de 720M € en gastos de OMP sobre un presupuesto inicial de Defensa para 2011 de 7.156M€.

*siguen siendo asumidos con cargo al Fondo de Contingencia.*

La preservación de este modelo es la opción más probable, sin embargo para hacerlo sostenible dentro del actual marco económico, será necesario realizar ajustes adicionales. Aún con la hipótesis de unos sobrecostes de operaciones estabilizados, es imprescindible acometer un nuevo impulso en la racionalización del gasto a través de, al menos, dos líneas de acción.

En primer lugar, para mejorar la capacidad de competir en un marco de recursos escasos, haciendo **más defendibles las peticiones de créditos de OMP**, es aconsejable reformular sus criterios de presupuestación. Esta área de trabajo implicaría, por una parte, un esfuerzo de estandarización de los costes de sostenimiento basados en el histórico de operaciones, que permita identificar más fácilmente ahorros, compartir buenas prácticas de gestión entre ejércitos y corregir desviaciones de gastos. Y por otra, la reordenación de los gastos de inversiones, que se centrarían en exclusiva en la adquisición o modificación de material específicamente empleado en operaciones, así como la reposición de equipos dañados o perdidos. Estos nuevos criterios podrían suponer la puesta en marcha de un Proyecto de Objetivo de Capacidades Militares (PROCAM) específico orientado a la cobertura de las necesidades de misiones internacionales y su anclaje con las demandas anuales de créditos de OMP.

En segundo lugar, para apuntalar la eficiencia del proceso de planeamiento financiero es imprescindible la **aproximación conjunta**, consolidando a nivel JEMAD -como responsable de la estructura operativa- las peticiones de los Ejércitos y Armada. Este nuevo enfoque no sólo reforzaría la **visibilidad financiera** del proceso, permitiendo la obtención de **economías de escala**, sino que también dotaría de **mayor coherencia operacional al ciclo de solicitud, priorización, seguimiento y reprogramación del gasto**.

En la práctica, y al igual que ocurre con otras organizaciones militares nacionales e internacionales, la consolidación de gastos se vertebra primariamente por medio de un mayor rigor en la revisión y aprobación de nuevos requerimientos operativos, y gracias al perfeccionamiento continuo de los mecanismos de la captura de costes reales. Misiones de las características y envergadura de Atalanta o Libia ofrecen oportunidades para implementar un nuevo proceso de racionalización de los recursos<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Las operaciones de embargo y exclusión aérea en Libia conocen en la práctica un proceso continuo de ajuste de las capacidades empleadas según de la evolución de los acontecimientos, con un paralelo ahorro de costes. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Comparecencias de la Ministra de Defensa ante el Congreso, 19 de abril y 20 de junio de 2011.

**OTRAS EXPERIENCIAS: FRANCIA, ALEMANIA, CANADA, REINO UNIDO Y HOLANDA.**

Naturalmente los países de nuestro entorno conocen una problemática análoga, y algunos de ellos han puesto en marcha la revisión de sus procedimientos para solventar la casi permanente fractura entre recursos disponibles y requerimientos operacionales, buscando dotar de mayor eficiencia en el proceso de gestión económica de estos recursos. El **caso de Francia** ofrece un buen ejemplo de ello.

El Ministerio de Defensa francés tiene, desde hace años, la vocación de jugar un papel motor en la modernización global del Estado. La profesionalización de las Fuerzas Armadas iniciada en 1996, la intensa renovación de los equipamientos militares y su presencia creciente en el contexto internacional (una media de más de 11.500 efectivos en Operaciones en el Exterior en los últimos cinco años) son un ejemplo evidente de sus ambiciones. Para responder a estos retos se han adoptado, entre otras, dos medidas legislativas dirigidas a reforzar las competencias presupuestarias del Jefe del Estado Mayor de los Ejércitos.

En primer lugar, el decreto de 21 de mayo 2005, que fija las atribuciones de los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos, atribuye al JEMAD la competencia sobre la preparación de las fuerzas, la determinación de sus capacidades operativas y la dirección sobre el empleo de las mismas.

Por su parte, la nueva Ley Orgánica relativa a las Leyes de Finanzas (LOLF), que entró en vigor el 1 de enero de 2006, asigna al JEMAD la autoridad sobre 2 de los 4 programas principales en que descompone la misión "Defensa". Este dispositivo presupuestario le otorga un papel central en la distribución de los recursos financieros. Así pues, el JEMAD es responsable del principal programa presupuestario de la defensa: *Preparación y Empleo de fuerzas* con un 57% del total del presupuesto, que junto con la co-responsabilidad en el programa *Equipamiento de Fuerzas* (30% del presupuesto), pone bajo su autoridad un 87% del total del presupuesto del Ministerio en 2011.

Presupuestariamente, el resultado es que los Ejércitos son responsables de los programas presupuestarios por delegación y ejecutan la gestión a través de la distribución de créditos que reciben del JEMAD según prioridades marcadas por éste último. Por tanto, en materia financiera y presupuestaria, la responsabilidad de la elaboración, planificación, programación y distribución del presupuesto operativo de los ejércitos le corresponde plenamente al JEMAD, desempeñando los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos/Armada un papel de gestión y asesoramiento. Pero, por otra parte, los Ejércitos/Armada aumentan sus

márgenes de maniobra al poder redespigar sus créditos sin limitaciones dentro de las prioridades establecidas salvo en lo relativo al capítulo de gastos de personal.

Esta nueva posición del JEMAD es el resultado de un proceso de más de diez años de actuación conjunta de los Ejércitos en numerosos dominios, especialmente operativos y logísticos. Pero, a la vez, este proceso ha sido percibido por los Ejércitos como un mecanismo de inyectar recursos y dotar de mayor flexibilidad a un presupuesto con fuertes limitaciones al crecimiento. Los ahorros se generan vía eliminación de duplicidades (fundamentalmente estructuras administrativas o formativas que pueden ser conjuntas o incluso en asociación con otros países europeos, tal y como ha puesto de manifiesto el reciente acuerdo de cooperación franco-británico de noviembre 2010).

A raíz de ese nuevo marco, la financiación de las operaciones en el exterior, encajada íntegramente en los programas que dirige el JEMAD como responsable de la estructura operativa, ha sufrido una transformación paulatina. Una de sus principales modificaciones consistió en la puesta en práctica de un mecanismo de presupuestación integral de las operaciones desde el 1 de enero. Hasta 2005 sólo existía una provisión inicial que rondaba el 4% del coste estimado final. Los gastos restantes eran cubiertos con cargo a los presupuestos ordinarios de los Ejércitos, por medio de la anulación equivalente de los créditos de equipamiento. Es decir, las operaciones se financiaban minorando en paralelo los recursos asignados anualmente a las partidas de inversiones. Este sistema de financiación dañaba seriamente los programas de modernización y alteraba la transparencia del proceso parlamentario de asignación de créditos. Así pues, a partir de esa fecha se ha producido un aumento gradual de la tasa de cobertura inicial, previéndose lograr en 2011 el 70% y marcándose como objetivo lograr a medio plazo presupuestar el 100% de la previsión de gastos de las operaciones planeadas. El suplemento de financiación residual hasta completar el coste final de las operaciones planeadas, así como la cobertura de las operaciones imprevistas, puede provenir bien de créditos extraordinarios habilitados por leyes de modificación presupuestaria, bien de los fondos de reserva interministeriales.

Por su parte **el modelo alemán** se inscribe en una lógica similar. El presupuesto de operaciones planeadas y en curso es estimado y aprobado en el marco de la negociación presupuestaria anual dentro del techo autorizado a Defensa como un programa de gasto individualizado. Conscientes sin embargo de que la experiencia en misiones internacionales muestra que los gastos incurridos suelen exceder las estimaciones iniciales, el sistema permite tanto el traspaso de créditos disponibles de otras partidas del presupuesto de defensa para cubrir los déficit observados, como utilizar los ingresos extraordinarios derivados de participar en misiones de organismos internacionales (es el caso de los reembolsos de Naciones Unidas).

Respecto a las operaciones nuevas e imprevistas que surgen durante el ejercicio presupuestario, y por tanto no están recogidas en el presupuesto de defensa, la financiación de las mismas se realiza con cargo al presupuesto general del estado por medio de una aprobación conjunta del gobierno y el parlamento federal.

Al margen de las diferencias nacionales en el proceso político de decisión, el **régimen canadiense** comparte fuertes similitudes con el mecanismo financiero alemán, distinguiendo también dos situaciones presupuestarias: operaciones en curso y operaciones imprevistas. Las primeras están incluidas en el presupuesto inicial de defensa bajo el epígrafe general de “operaciones”, separándose a su vez en dos grandes bloques de créditos: consignaciones para gastos adicionales a ejecutar en teatro (despliegue, transportes estratégicos, gastos de funcionamiento en general) y créditos para gastos adicionales fuera de teatro (actividades pre y post-despliegue). Por otra parte, en el caso de operaciones imprevistas, su cobertura requiere una aprobación financiera expresa del gobierno y su comité económico -la Junta del Tesoro- que proporcionará los recursos complementarios bien redistribuyendo créditos del presupuesto general del estado o bien habilitando créditos extraordinarios.

El **sistema británico** muestra una aproximación diferente, basada completamente en fuentes externas de financiación. La totalidad de los costes de la participación de las fuerzas armadas del Reino Unido en operaciones en el exterior es soportada por la Reserva del Ministerio de Finanzas, complementada desde 2002 por una Reserva Especial constituida especialmente para este propósito como consecuencia de la intervención en Irak<sup>12</sup>.

Las decisiones sobre el planeamiento y gestión de la Reserva corresponden al Ministerio de Finanzas, cuyas previsiones para 2002 mostraron la insuficiencia de sus fondos para sostener las contingencias gubernamentales y a la vez las operaciones militares previstas. Esta circunstancia implicó la creación de un fondo suplementario denominado Reserva Especial dedicado específicamente a Defensa con el objetivo explícito de “cubrir el coste integral de las obligaciones militares del Reino Unido”<sup>13</sup>.

Al igual que ocurre en otros países, tradicionalmente los presupuestos aprobados para el Ministerio de Defensa británico tienen como objetivo la preparación y el mantenimiento de las capacidades de la fuerza, pero los costes de su empleo en misiones internacionales son asumidos por la Reserva central. Estos incluyen las indemnizaciones del personal, los suministros, servicios y consumos de munición, así como los denominados requerimientos

<sup>12</sup> Independientemente de su presupuesto, el ministerio de Defensa dispone también de un presupuesto especial para actividades de estabilización y reconstrucción, denominado *Global Conflict Prevention Pool*, administrado junto con el ministerio de Asuntos Exteriores y el ministerio de Desarrollo Internacional.

<sup>13</sup> MACPHERSON, Nicholas: “HM Treasury Involvement in Iraq”. Witness statement, 15 de enero de 2010.

operacionales urgentes (UOR en inglés). Para que la mejora de un equipamiento sea calificada de UOR la necesidad debe corresponder a una demanda concreta de un teatro de operaciones específico, superar las capacidades genéricas financiadas por medio de los créditos ordinarios y ser recepcionable en un máximo de 12 meses.

Para disponer de la totalidad de estos recursos extraordinarios, el Ministerio de Defensa elabora unas previsiones anuales de gasto basadas en los criterios habituales de datos históricos y supuestos operacionales, e incorpora como novedad diferenciadora respecto a otros mecanismos de estimación un apartado de costes indirectos. Esta sección presupuestaria contempla la significativa depreciación de los equipos utilizados en operaciones y una valoración sobre posibles pérdidas de material<sup>14</sup>.

Finalmente, la solución adoptada por **Holanda** reside en que la financiación de los gastos adicionales de operaciones, ya sean imprevistas o en curso, no está incluida en el presupuesto de defensa y es cubierta con cargo a un fondo interministerial denominado Grupo Homogéneo de Cooperación Internacional (HGIS). Se trata de una construcción presupuestaria independiente dentro del presupuesto general del estado, que busca dar cobertura a los gastos de política exterior de los diferentes departamentos ministeriales, administrada por el ministerio de Asuntos Exteriores, y en el cual una provisión específica –y habitualmente considerada insuficiente- es consagrada a Defensa<sup>15</sup>.

## UN BALANCE

Hasta el momento, los créditos OMP han permitido paliar, al menos parcialmente, el déficit operativo de las Fuerzas Armadas, al financiar el sostenimiento de las operaciones y las adquisiciones y mantenimientos de una buena parte de los actuales equipos y sistemas de armas empleados en las mismas. Al igual que en otros países de referencia de nuestro entorno, **las estrategias de eficiencia y eficacia** adoptadas por el Ministerio de Defensa en esta etapa de repliegue del gasto público han apostado básicamente por poner en práctica nuevos planes de austeridad, congelar o reducir el tamaño de la fuerza y redoblar los esfuerzos dirigidos a mejorar la gestión en el empleo de los recursos disponibles.

No obstante, independientemente del potencial resultado de estas medidas, Defensa seguirá afrontando retos que exigen un mayor volumen de recursos para su operatividad y

---

<sup>14</sup> Se trata de un interesante concepto que permite hacer aflorar costes ocultos. Para el periodo 2008-2010, los fondos reclamados para amortizaciones y pérdidas de material en las operaciones de Irak y Afganistán supusieron el 12% y el 8% respectivamente del coste total de las operaciones.

<sup>15</sup> DE HAAS, M. and BEERTHUIZEN, M.: "Financing of Peacekeeping Operations: a benchmark study". Clingendael Institute, June 2008.

en el que con las dotaciones futuras no se vislumbra cerrar la brecha producida por la actual pausa inversora.

En el caso de los créditos para misiones internacionales, la previsible continuidad en las restricciones en el medio plazo hace necesario seguir profundizando en el **esfuerzo de racionalización del gasto**, tratando a la vez de preservar un expediente eficaz y flexible para su financiación. Ese impulso está estrechamente vinculado al fortalecimiento del papel del JEMAD en el ciclo de planeamiento y seguimiento presupuestario, impulsando medidas de eficiencia, ahorro y obtención de economías de escala.

Con todas sus desventajas y por más que su insuficiente dotación inicial, la reciente compartimentación presupuestaria o las demoras en su aprobación y en la disposición de los fondos, hayan generado disfunciones e ineficiencias en su empleo, los créditos de OMP siguen siendo **una pieza crucial para proporcionar suficiencia financiera** a los requerimientos operacionales y cubrir el desequilibrio en las capacidades militares necesarias y los recursos presupuestarios disponibles. Sin renunciar en el largo plazo a modificar el actual esquema de presupuestación, con objeto de hacerlos sostenibles, hoy por hoy es imprescindible abordar acciones para robustecer los procesos de planeamiento y presupuestación, priorizando qué capacidades futuras adquirir (y a cuales renunciar) para responder a una nueva generación de amenazas.

*CTE.ET. Alfredo Vázquez Ramos  
División de Logística*

---

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

**BIBLIOGRAFIA.**

ALMUDENA FERNANDEZ, IGLESIAS QUINTANA y MORANA LARRAGUETA. La Presupuestación Después de la Crisis. Presupuesto y Gasto Público nº 59, 2010.

ALONSO NEIRA, M. y MARTINEZ GONZALEZ, A. Los Determinantes del Gasto en Defensa en la Literatura de los Últimos Cincuenta años. Hacienda Pública Española, 187 (4), 2008.

BUETTNER, Z. Defence Acquisition Reform. Doing the Same Thing all Over Again. School Of Advance Military Studies, United States Army Command and General Staff College, 2010.

CORREA BURROWS, P. ¿Cómo se Financian y Cuánto Cuestan a España las misiones Internacionales de Paz?. Observatorio de Política Exterior de España, memorado OPEX nº 143/2010.

COSSIO CAPDEVILLA, A. y ALONSO RODRIGUEZ, S. Análisis de la Participación de las FAS en Misiones Internacionales y su Control. Revista Española de Control Externo, 7 (19), 2005.

DE HAAS, M. and BEERTHUIZEN, M. Financing of Peacekeeping Operations: A Benchmark Study. Clingendael Institute, June 2008.

GATES, R. Statement on Department Budget and Efficiencies. Secretary of Defense. The Pentagon, January 06, 2011. Disponible en (<http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx>).

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO) Defense Budget: Trends in Operation and Maintenance Cost and Support Services Contracting. Report to Congressional Committees, Washington DC. 2007. [www.gao.gov](http://www.gao.gov)

HARRISON, T. Evaluating Options for a Sustainable Defense. Center for Strategic and Budgetary Assessments. Julio 2010.

MENDEZ MARTINEZ, C. Medidas de Control del Gasto de Defensa ante la Crisis Económica". Presupuesto y Gasto Público 58/2010, 2010.

MINISTERIO DE DEFENSA. Dirección General de Asuntos Económicos Presupuesto de Defensa. (varios años).

Dirección General de Asuntos Económicos. Previsión de Escenario Económico Financiero 2010-2013. Oficina Presupuestaria. Abril, 2010.

MINISTERE DE LA DEFENSE ET DES ANCIENS COMBATTANS. Project de Loi de Finances 2012. Budget de la Défense.

PEREZ MUINELO, F. Exigencias y Coste de la Participación Española en las Operaciones de Paz. III Congreso internacional de Historia de la Defensa. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado. Madrid, 2009.

SEPULVEDA, Isidro. Veinte Años Participación Española en Operaciones Internacionales de Pacificación. III Congreso internacional de Historia de la Defensa. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado. 2009.

VALIÑO, Aurelia. Los Grandes Tópicos del Gasto en Defensa desde la Perspectiva de la Economía Pública. Economistas, Colegio de Madrid, nº 85, 2000.