

Carlos Calvo González-Regueral

LA FINANCIACIÓN DE LA DEFENSA.
ADECUACIÓN DE NIVEL DE
AMBICIÓN Y RECURSOS

LA FINANCIACIÓN DE LA DEFENSA. ADECUACIÓN DE NIVEL DE AMBICIÓN Y RECURSOS

Resumen:

Desde 1996 el Ministerio de Defensa ha adquirido compromisos por inversiones en programas principales de modernización (Programas Especiales de Armamento - PEAs), por un importe situado en el entorno de los 35 mil millones de euros. De esa cantidad el Ministerio de Defensa ha realizado pagos por valor de unos 7 mil millones. Quedan por tanto pendientes unos 28 mil millones de euros cuyo pago habrá que realizar entre 2012 y 2025 - 2030.

Las necesidades que este problema plantea son prioritarias puesto que responden a compromisos adquiridos y a obligaciones contractuales que se abordan con fondos de capítulo 6 (programa 122B) del presupuesto. De no tomarse ninguna medida estas obligaciones impedirán atender al resto de necesidades de las Fuerzas Armadas tanto a corto como a medio y largo plazo. El problema planteado hipoteca las posibilidades de inversión del Ministerio de Defensa y afecta tanto a la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas como al futuro del sector de la industria de defensa nacional.

Abstract:

Since 1996 the Ministry of Defence has made commitments for investment in major programs of modernization (Special Weapons Programs - Peas), an amount placed in the vicinity of 35 billion euros. Of this amount the Ministry of Defence made payments worth around 7 billion. Slopes are therefore about 28,000 million which payment must be made between 2012 and 2025 to 2030.

The needs posed by this problem are a priority since they respond to contractual obligations

Carlos Calvo González-Regueral

and commitments that are addressed with funds from Chapter 6 (122B Program) budget. Not taken any steps to meet these obligations will prevent other needs of the Armed Forces both in the short, medium and long term. The problem mortgage investment opportunities in the Ministry of Defense and affects the operational capability of the Armed Forces and the future of the national defense industry

Palabras clave:

Modernización, Ministerio de Defensa, Financiación, Recursos.

Keywords:

Modernization, Ministry of Defence, Finance, Resources.

ORIGEN.

En 1996 el Gobierno decidió establecer un mecanismo de anticipos del Ministerio de Industria para poder abordar una serie de programas de modernización de las FAS. Esta modernización era un compromiso político ligado a la profesionalización plena, que estaba sellada por un acuerdo parlamentario y que a su vez venía ligada a una reducción de personal y de estructuras de las FAS. El entorno general del momento era el de la convergencia al euro que dificultaba el incremento de los presupuestos de Defensa por lo que era necesario buscar una implicación activa de otros Ministerios para alcanzar los objetivos de la Defensa Nacional.

El objetivo de la medida no era solo modernizar el equipamiento de las FAS sino que al mismo tiempo debería potenciarse el desarrollo tecnológico e industrial nacional, en un momento en el que se estaban produciendo importantes movimientos de concentración industrial en Europa y en el mundo. Recordemos que en paralelo se produce la integración de CASA en EADS y la venta de la Empresa Nacional Santa Bárbara a General Dynamics.

En esquema el modelo es el siguiente:

- El Ministerio de Industria concede a los contratistas principales anticipos reintegrables que se imputan al capítulo 8 del presupuesto (activos financieros) dentro de la función 46 (investigación y desarrollo) teniendo en cuenta el contenido tecnológico del contrato. La concesión se realiza mediante un convenio entre la empresa y el Ministerio de Industria.
- Los contratistas inician, sin coste financiero, la ejecución del contrato y se van realizando entregas de material al Ministerio de Defensa que realiza los pagos con cargo a capítulo 6 (inversiones reales).
- En ese momento las empresas devuelven al Tesoro los anticipos.

El modelo permite realizar adquisiciones de sistemas complejos y muy costosos, que son necesarios tanto para asegurar la modernización de las FAS como para impulsar el desarrollo tecnológico e industrial nacional, siempre y cuando se aseguren unos niveles de presupuesto adecuados a los compromisos adquiridos.

Desde 1996 se han abordado con este esquema un total de 19 programas que han producido efectos sobre modernización de las FAS y sobre el tejido industrial pero que representan un importante volumen de obligaciones financieras.

COMPARACIÓN DE POSIBILIDADES Y NECESIDADES.

En el horizonte de 2030, el Ministerio de Defensa con cargo al capítulo 6 del presupuesto necesitará abordar las siguientes necesidades:

- Realizar los pagos derivados de las obligaciones contractuales.
- Atender a los gastos de sostenimiento para asegurar la operatividad de los medios en servicio.
- Atender a nuevas necesidades de modernización/mejora de sistemas.
- Adquirir nuevos sistemas para sustituir aquellos cuya prolongación en servicio no sea posible o rentable.

De acuerdo con las previsiones actuales, las circunstancias de restricción presupuestaria continuarán con toda probabilidad durante la siguiente legislatura por lo que las dotaciones del Ministerio de Defensa se mantendrán en los niveles del periodo 2009-2011 hasta el año 2016.

Sólo a partir de ese año es previsible que se pueda incrementar de forma gradual, aunque limitada, el presupuesto del Ministerio de Defensa para disponer de una mayor capacidad para atender las necesidades planteadas.

El presupuesto ordinario del Ministerio de Defensa se sitúa en el entorno de los 7 mil millones de euros, pudiendo incrementarse gradualmente hasta los 8 mil millones a medio/largo plazo. El capítulo 6 no rebasará la cifra de 1000 a 1500 millones. Con este volumen de capítulo 6 habrá que hacer frente anualmente a las siguientes necesidades estimadas:

- Modernización de las FAS (122 A): 600 M de euros.
- Apoyo logístico (122 N): 800 M de euros.
- Otros (I+D y resto): 300 M de euros.

Los compromisos de pago derivados de los PEAs entre 2012 y 2030 se situarían en el entorno de los 1500 M de euros anuales.

Estas cifras representan una cantidad estimada necesaria de capítulo 6 de unos 3200 M de euros anuales, lo que representa un déficit que se sitúa en el entorno de los 2000 M de euros anuales.

SOLUCIONES INTERNAS.

Revisión de programas.

Entre un 60 y 65% de los compromisos adquiridos corresponden a programas del sector aeronáutico. Prácticamente en su totalidad se trata de programas de cooperación multilateral, con fuertes implicaciones industriales y tecnológicas y con opciones de exportación. Aunque las actuaciones en estos programas, podrían implicar importantes ahorros aplicando criterios exclusivamente económicos, parece difícil que esto pueda realizarse teniendo en cuenta su marco contractual.

En el siguiente orden por volumen de compromisos aparece el sector naval con aproximadamente el 25% estimado del total. Todos los programas responden a contratos con un único contratista principal (NAVANTIA). Las características de este contratista (empresa nacional pública) implican que las actuaciones en estos desde el punto de vista industrial puedan tener un impacto potencialmente alto sobre las capacidades españolas y especialmente en zonas geográficas no especialmente favorecidas (Ferrol, Cádiz). Por otra parte, se trata de programas con un nivel de ejecución medio-alto o con unas altas perspectivas de futuro (S80). Sin entrar a valorar el impacto sobre las capacidades operativas, se estima que las actuaciones en este ámbito podrían tener un impacto medio desde el punto de vista del ahorro en recursos económicos pero con un impacto potencial muy negativo en términos de capacidades industriales o de desarrollo a nivel general y en especial en las zonas afectadas y podrían perderse capacidades industriales estratégicas.

El porcentaje de deuda que recae sobre el sector terrestre se estima en un entorno ligeramente superior al 10% del total. Se incluyen en este sector tres PEAs (Leopardo, Pizarro y 155/52) que tienen un mismo contratista principal, de capital extranjero, aunque con fuerte implantación en España. Teniendo en cuenta su nivel de ejecución, estos programas presentan un potencial de ahorro alto aunque su impacto sobre el ahorro global previsiblemente no sería significativo. Sin embargo, una posible actuación en estos programas podría tener un importante efecto sobre otras adquisiciones en este sector industrial que con frecuencia se han visto hipotecadas o relegadas en el pasado.

Otros PEAs, que afectan fundamentalmente a sector misiles o TICs representan un 3% del total de compromisos. En general, las actuaciones en estos tendrían un impacto prácticamente insignificante en términos de ahorros. Se trata de programas de alto contenido tecnológico o con implicaciones duales estratégicas para la seguridad nacional.

Posponer futuros programas.

Existen necesidades derivadas del planeamiento de la Defensa que actualmente resulta imposible abordar y que continuarán en esa situación si no se adoptan medidas que faciliten la capacidad inversora de Defensa. Estas necesidades responden, entre otros y sin querer ser exhaustivos, a los siguientes grupos:

- Compromisos internacionales de política de defensa. Por ejemplo capacidad ATBM.
- Completar o mantener capacidades existentes. Por ejemplo sustitución de aviones embarcados.
- Atender a necesidades permanentes de las FAS. Por ejemplo municiones o vehículos de rueda tácticos y logísticos.
- Atender a necesidades derivadas de la capacidad Acción del Estado.

Relegar actuaciones en estos ámbitos no sólo producirá efectos más o menos importantes sobre la capacidad operativa de las FAS y sus posibilidades de actuación en el exterior en el futuro, sino a tener que asumir riesgos en algunas áreas concretas que afectan a la seguridad nacional o a la credibilidad de España con nuestros aliados. Además de esto el previsible impacto sobre el tejido industrial nacional de defensa será muy negativo si se reduce la capacidad inversora del Ministerio.

Ajustar las necesidades de sostenimiento.

Las necesidades de sostenimiento de los medios en servicio requieren una atención especial fundamentalmente por dos factores. En primer lugar por la entrada en servicio de los sistemas que se han ido adquiriendo desde mediados de la década de los 90 y que tienen un nivel tecnológico alto, y elevados costes de operación y apoyo en servicio. Por otro lado, la falta de fondos para adquisición llevará a la necesidad de mantener en servicio sistemas con cierta antigüedad y con necesidades de apoyo en servicio que crecerán de forma exponencial conforme se extienda su vida operativa.

Un aspecto no menor que requerirá financiación en el futuro a medio y largo plazo será el de las modernizaciones de media vida de los sistemas o las actualizaciones de los mismos.

Desatender las necesidades de sostenimiento tendrá un efecto pernicioso sobre la preparación y el adiestramiento de las unidades y no sería coherente con el esfuerzo de adquisición de los nuevos materiales.

Bajas de material en servicio.

Este problema permite actuar sobre dos ámbitos globales. Por un lado ahorrar costes de sostenimiento de material que ya no es útil y por otro obtener financiación adicional. En el primer aspecto será necesario realizar un inventario exhaustivo del material excedente y que ya no es útil o no merece la pena mantener en servicio. En el segundo será preciso establecer unos procedimientos de enajenación más ágiles acompañados de actuaciones más agresivas frente a potenciales clientes.

Revisión del modelo de adquisiciones.

Como solución al problema planteado se está apuntando una reforma en profundidad de nuestro sistema de adquisiciones alegando que el sistema de “dirección centralizada y ejecución descentralizada” ha puesto de manifiesto su ineficiencia y está en el origen del problema planteado.

La idea de la centralización, ya apuntada durante el proceso de Revisión Estratégica de la Defensa realizado entre los años 2000 y 2004, parece que es una tendencia inevitable y que sin duda habrá que analizar en profundidad porque puede introducir racionalidad a un modelo que no parece responder a las necesidades actuales. No debemos olvidar, sin embargo, que las actuaciones sobre la estructura hacia una centralización deben realizarse de forma progresiva y que las experiencias en otros países en este sentido sólo han producido efectos considerables a largo plazo. Por ejemplo, el actual modelo francés que a menudo se cita como paradigma inició su singladura en la década de 1960 y ha tardado más de cuatro décadas en consolidarse.

SOLUCIONES EXTERNAS.

Teniendo en cuenta que las soluciones internas desde el Ministerio de Defensa sólo tendrán efecto limitado sobre el problema global y que las soluciones estructurales de reforma del modelo de adquisiciones tendrían efecto a medio y largo plazo, si se quiere mantener el nivel de FAS actual de acuerdo con los niveles de ambición que la Política de Defensa Nacional establece, y la capacidad inversora del Ministerio de Defensa para contribuir al desarrollo tecnológico e industrial nacional, habrá que buscar soluciones externas.

Consideramos que por muy activos que seamos desde las Fuerzas Armadas o el Ministerio de Defensa en actuar internamente en las líneas apuntadas anteriormente, que sin duda habrá que analizar, la solución del problema pasa por considerarlo como un asunto de Estado y requiere una solución global.

El problema estructural es la crónica falta de financiación de la defensa en España. Desde ese punto de vista, aunque no parece muy realista solicitar aumentos significativos en el presupuesto de defensa en la coyuntura actual, sí parece conveniente recordar que los beneficios de las inversiones en Defensa han repercutido de forma transversal en otros sectores a un coste relativamente bajo para los beneficiarios. Algunas fuentes mencionan en este sentido que mientras que el PIB nacional se multiplicó por 10 entre 1950 y 2010 y el presupuesto del Estado lo hizo por 20, en ese mismo periodo el presupuesto de defensa se multiplicó por tres.

Las soluciones internas para buscar ahorros que permitan reducir el nivel de compromisos hasta un límite asumible debería ser sólo un primer paso para efectuar una revisión completa de las necesidades financieras del Ministerio a medio y largo plazo con un alcance de carácter estratégico para determinar qué FAS quiere España mantener en el horizonte 2030. En definitiva se trata de hacer coherente el esfuerzo que le pedimos a las FAS y los recursos que les dedicamos. Para ello habría que actuar en los siguientes ámbitos.

Reprogramar.

Las previsiones de devoluciones por parte del Ministerio de Defensa actualmente aprobadas contemplan su finalización en el año 2024. Estas previsiones han sufrido históricamente diferentes aplazamientos para adaptar los perfiles de pago a las previsiones presupuestarias. Existe un consenso prácticamente generalizado entre todos los analistas en relación con la necesidad de obtener un aplazamiento de los pagos hasta 2030.

Aunque esta medida no resuelve el problema de fondo, y tan sólo lo difiere en el tiempo, posiblemente sea una de las medidas más inmediatas que se pueda adoptar para resolver el problema a corto plazo. Sin embargo, sucesivos aplazamientos tan solo diferirían una solución estructural por lo que no parece recomendable una política a medio o largo plazo que prolongara indefinidamente las devoluciones.

Compensar.

A menudo se ha venido reclamando desde algunos foros una “condonación” de la deuda por parte del Ministerio de Industria al Ministerio de Defensa. Esta medida no parece viable puesto que entraría en conflicto con normativa jurídica comunitaria y podría tratarse de subvenciones de facto hacia las empresas nacionales de defensa, que la citada legislación no permite.

Sin embargo, recientemente se ha apuntado desde instancias oficiales la posibilidad de “compensar” al Ministerio de Defensa los compromisos de pago procedentes de prefinanciaciones del Ministerio de Industria, de manera que se crease una especie de bolsa de financiación, estimada en alrededor de 14.000 millones de euros, que es el importe en el que se evalúan los anticipos concedidos por el Ministerio de Industria. En síntesis esta medida podría consistir en reinvertir las cantidades que el Ministerio de Defensa vaya devolviendo conforme las empresas realizan a su vez las devoluciones al Ministerio de Industria.

Esta medida podría suponer un importante alivio para la capacidad inversora del Ministerio de Defensa a medio y largo plazo y por sí sola resolvería aproximadamente el 50% de los compromisos de pago. En cualquier caso habría que realizar las devoluciones aunque se permitiera un fondo de reinversiones en equipamiento.

Compromiso político.

Puesto que el problema financiero planteado no afecta sólo al Ministerio de Defensa debe abordarse desde una óptica de Gobierno implicando a Economía y Hacienda (deuda), Industria (impacto sobre el tejido industrial), Ciencia (capacitación tecnológica), Trabajo (impacto sobre mercado laboral), Interior (seguridad del Estado) y Agricultura (acción del Estado). Este enfoque global encaja en otras iniciativas que se están planteando fuera del ámbito de defensa (cambio de modelo productivo, potenciación de la industria nacional, entre otros). Algunas tendencias apuntan a una Ley Programa, equivalente a la Ley de Programación Militar francesa, o similar a las Leyes de Dotaciones que, aunque con éxito relativo, estuvieron vigentes en España entre 1965 y 1987. Al menos debería conseguirse un acuerdo equivalente al “Long Term Planning Cost” británico y que refleja la contribución de los distintos Ministerios al esfuerzo en defensa.

Las actuaciones a nivel gobierno deberían plantearse en el Parlamento para obtener el mayor grado de consenso posible teniendo en cuenta que lo que se plantea es un problema que afecta al menos a las próximas 4 legislaturas.

Racionalización industrial.

La experiencia obtenida desde 1996 permite extraer conclusiones sobre los efectos que las inversiones realizadas han producido realmente sobre el tejido industrial nacional. En este sentido parece conveniente analizar si se ha potenciado realmente la capacidad tecnológica nacional o simplemente hemos beneficiado a grupos multinacionales para generar empleos en determinadas zonas aún a costa de perder autonomía estratégica en términos de capacidad de ingeniería, tecnología e incluso decisión estratégica empresarial.

Será necesario determinar los sectores que realmente debemos potenciar a través de las inversiones en defensa y a cuales debemos renunciar en función de la competitividad real de nuestras empresas. Estas actuaciones deben procurar eliminar la “cultura de la subvención” que se ha instalado en determinadas empresas y potenciar la innovación y el desarrollo tecnológico, en aquellas que han demostrado su competitividad y fiabilidad.

CONCLUSIONES.

Lo más posible es que, a corto plazo, y especialmente durante la legislatura 2012-16 no se puedan adquirir compromisos adicionales para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional y las actuaciones deban centrarse en el corto plazo y en el plano interno del Ministerio de Defensa, a la vez que se sientan las bases legales y orgánicas para que en siguientes legislaturas (post 2016) se puedan aplicar nuevas fórmulas para atender a las necesidades de las FAS para cumplir sus misiones. En este sentido habrá que abordar medidas estructurales internas que revisen todo el sistema de adquisiciones y actuar de forma equilibrada en los diferentes aspectos apuntados en este documento.

Sin embargo, actuando exclusivamente en el plano interno no resolveremos el problema. La situación actual no se debe a la crisis, pero esta lo ha puesto de manifiesto en toda su crudeza. El problema estructural es la crónica deficiencia financiera que recibe la Defensa en España o si se prefiere el bajo nivel de esfuerzo que los gobiernos dedican a la Defensa y a la falta de conciencia de que este problema es un problema general y no exclusivo del Ministerio de Defensa y mucho menos de las Fuerzas Armadas.

Carlos Calvo González-Regueral

En definitiva es preciso determinar con claridad qué papel quiere jugar España en Defensa y comprometer los recursos necesarios en concordancia con el nivel de esfuerzo que ese papel requiera.

Carlos Calvo González-Regueral¹
Coronel DEM DGAM

¹ **NOTA:** 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.