

# SOBRE DEFENSA Y PRESUPUESTOS

Santiago ACOSTA ORTEGA



*The men in the Soviet politburo don't have to worry about the ebb and flow of public opinion. They put guns before butter, while we put just about everything before guns.*

Margaret Thatcher, 1976 (1).



A crisis que comenzó en 2008 ha provocado en muchos de los países de nuestro entorno una reducción de su gasto público y, como consecuencia de esta, un debate, muchas veces en la calle, sobre la idoneidad de la «austeridad fiscal» para afrontarla. Aunque en general los recortes en los presupuestos no han sido tan grandes como cabría esperar de la contestación popular generada (2), hay un área del gasto público donde sí se han aplicado con rigor: la Defensa.

Ante la necesidad de recortar el gasto público, el de Defensa, por sus peculiaridades, suele ser siempre el primer candidato, al menos en los países del que se suele llamar mundo occidental. Sin embargo, las especiales características del «bien

---

(1) Margaret Thatcher hacía referencia en esta cita a la disyuntiva que el Premio Nobel de Economía Paul Samuelson planteaba en 1948 para ilustrar lo que en macroeconomía se conoce como «curva de posibilidades de producción»: la elección entre dos bienes, cañones o mantequilla. Samuelson eligió estos dos como podía haber elegido cualquier otro par —ropa o comida, por ejemplo—, pero su planteamiento tuvo fortuna y pasó a representar en el imaginario occidental la necesidad de elegir entre gasto militar y civil.

(2) «...tras los años de gran expansión del gasto, Francia, Italia, España y el Reino Unido no han reducido significativamente el gasto desde que supuestamente comenzase la *austeridad* en 2008. Cada uno de estos países incrementó sus niveles de gasto en 2011-12. Entre 2011 y 2012, Francia y el Reino Unido incrementaron su gasto en €32 millardos y £11 millardos,

defensa», que son las que propician atraer los recortes, obligan también a plantearse la pregunta de si puede ser tratado como el resto de las necesidades públicas o si por el contrario debe considerarse de modo diferente, ya que su reducción implica siempre, como mínimo, la asunción de un riesgo para la seguridad en el presente y la necesidad de un gasto mucho mayor en el futuro.

### Tendencias en el gasto en Defensa

La crisis económica ha tenido un fuerte impacto en el gasto militar agregado de las dos principales organizaciones internacionales del mundo occidental: OTAN y Unión Europea. El gasto total en Defensa de los 37 países de Europa central y occidental fue en 2012 un 6,9 por 100 menor que al inicio de la crisis, mientras que contando solo a los 26 países europeos miembros de la OTAN fue un 7,5 por 100 inferior. Los EE. UU. por su parte redujeron su gasto en Defensa un 6 por 100 en términos reales, con lo que el porcentaje que representa dentro del gasto militar mundial estuvo por debajo del 40 por 100 por primera vez desde el colapso de la Unión Soviética en 1991 (3). Entre 2001 y 2011 el gasto total europeo en Defensa disminuyó globalmente en un 1,8 por 100 anual, mientras que el gasto agregado por soldado aumentó en un 2,8 por 100, lo cual indica que el personal ha disminuido a un ritmo aún más rápido que los presupuestos (4).

Lógicamente, los recortes se han sufrido con diferente intensidad, dependiendo del impacto de la crisis en cada país y de la importancia que cada uno de ellos da a la Defensa. Los más grandes han sido los sufridos por los miembros más pequeños de la Unión Europea, con disminuciones por encima del 20 por 100 de media, mientras que la mayoría de los países de tamaño medio han implementado recortes en sus presupuestos de Defensa de entre un 10 y un 15 por 100 de media (5).

El futuro previsible no resulta muy esperanzador: la crisis que alcanzó a Europa en 2008 forzó a los Estados miembros a incrementar su deuda pública y a inyectar dinero en sus respectivas economías para conseguir su recuperación, aumentando aún más la deuda, lo que representa un riesgo para la

---

respectivamente». DE RUGY, Veronique. Georges Mason University. <http://mercatus.org/publication/austerity-europe-does-not-mean-massive-spending-cuts>

(3) *Trends in World Military Expenditure 2012*. SIPRI Factsheet. Abril 2013.

(4) Center for Strategic & International Studies. *European Defense Trends 2012*. Washington. Diciembre 2012.

(5) MÖLLING, Christian, y BRUNE, Sophie-Charlotte: *The Impact of the Financial Crisis on European Defence*. European Parliament Study. Abril 2011.

estabilidad financiera de la Unión. Como la crisis continúa, los países de la UE deberán seguir pidiendo dinero prestado, por lo que los niveles de deuda continuarán previsiblemente por encima de los anteriores a la crisis durante las dos siguientes décadas (6). Esta deuda plantea un problema a largo plazo a la economía europea, por lo que su importe deberá reducirse y para ello también deberá hacerlo el gasto público: puede asumirse que las actuales restricciones presupuestarias en los países de la UE continuarán al menos hasta 2030.

Como se ha mencionado, los efectos en los gastos de Defensa de los 27 miembros de la Unión han sido muy diferentes, yendo desde reducciones significativas en un extremo hasta el mantenimiento del nivel de gasto en países severamente afectados por la crisis (Finlandia, Dinamarca) o incluso su aumento (Polonia, Suecia) en el otro. Estas diferencias en el uso de los recortes en Defensa para combatir la crisis provienen básicamente de la importancia que cada país le otorga; la mayoría de los Estados grandes de la UE están obligados a consolidar sus presupuestos, pero la intensidad con la que esto afecta a sus presupuestos de Defensa es una decisión política (7).

Esta tendencia a la reducción de los presupuestos de Defensa de los países de la UE ha sido vista con preocupación por el propio Parlamento Europeo, que en una resolución de 2011 afirmaba que tomaba nota «...de la culminación de una tendencia de los últimos años consistente en efectuar recortes en los presupuestos de defensa de la mayoría de los Estados miembros de la UE a raíz de la crisis financiera, económica y de la deuda, y del posible impacto negativo de estas medidas en sus capacidades militares y, por consiguiente, en la capacidad de la UE para asumir de forma eficaz sus responsabilidades en materia de mantenimiento de la paz, prevención de conflictos y refuerzo de la seguridad internacional...» (8).

La misma resolución afirmaba que «la intervención en Libia ha demostrado claramente que incluso una coalición de países europeos es incapaz de llevar a cabo una operación de este tipo sin la ayuda de los Estados Unidos», así como que los recortes presupuestarios venían a añadirse a «una pauta de inversión y gasto insuficientes de los Estados miembros en los ámbitos de la seguridad y la defensa durante más de una década».

Tras esta misma operación, el secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, alertaba de que «si continúan los recortes europeos en Defensa, la

---

(6) Ídem.

(7) Ídem.

(8) Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de diciembre de 2011, sobre el impacto de la crisis financiera en el sector de la defensa en los Estados miembros de la UE (2011/2177(INI)).

capacidad de Europa de ser una fuerza estabilizadora incluso en su vecindad desaparecerá rápidamente» (9).

En los Estados Unidos, la crisis representó la más grave recesión desde la Gran Depresión hasta la segunda mitad de 2009, en que empezaron a registrarse valores positivos de crecimiento del PIB. Como política para reactivar la economía, el gasto público federal se elevó para compensar el descenso del gasto privado, financiando el aumento con déficit, lo que hizo que en 2011 la deuda federal alcanzase el 98,7 por 100 del PIB. Dado que este nivel de deuda podía afectar negativamente, la recuperación de la economía nacional se imponía reducirla, para lo que se firmó en agosto de 2011 la Budget Control Act (BCA), con medidas extraordinarias para combatir el déficit.

Como consecuencia, los Estados Unidos tampoco se han visto libres de los recortes en Defensa, y el futuro no se presenta demasiado halagüeño: el 1 de marzo de 2013 el Departamento de Defensa perdió de la noche a la mañana 37 millardos de dólares como consecuencia de la aplicación de un «secuestro» (10) presupuestario. Este recorte ha sido además el primero de una serie que deberá reducir el presupuesto federal en un billón de dólares en un periodo de nueve años.

En el año fiscal 2014, los recortes automáticos representarán el 10 por 100 del presupuesto de Defensa, por lo que los responsables ya han expresado su preocupación por unos recortes que dejarán a las Fuerzas Armadas «huecas». El secretario de Defensa Chuck Hagel ha calificado recientemente estos recortes de «demasiado pronunciados, demasiado profundos y demasiado abruptos», además de afirmar que «es una irresponsable manera de gobernar que obliga al Departamento a elegir entre un conjunto de muy malas opciones» (11).

En el resto del mundo, sin embargo, la tendencia ha sido la contraria; en Rusia, el gasto militar se incrementó en 2012 un 16 por 100 en términos reales; en Asia, aunque a menor ritmo que en años anteriores, continuó aumentando. En concreto, el gasto militar chino se incrementó en un 7,8 por 100 en términos reales: entre 2003 y 2012 aumentó un 175 por 100, también en términos reales, el mayor incremento entre los quince países con mayor gasto militar del mundo (12).

---

(9) RASMUSSEN, Anders Fogh: *The Atlantic Alliance in Austere Times*, 29 junio 2011. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_75836.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_75836.htm)

(10) El secuestro es un paquete de recortes presupuestarios automáticos establecidos en la Budget Control Act, de agosto de 2011, con objeto de reducir el déficit en caso de que los partidos no llegasen a un acuerdo para reducir los presupuestos.

(11) HAGEL, Chuck: *Ronald Reagan National Defense Forum*, 16 noviembre 2013. <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1819>

(12) *Trends in World Military Expenditure 2012*. SIPRI Factsheet. Abril 2013.

En Oriente Medio, el gasto creció un 8,3 por 100 en 2012; en el África subsahariana, después de fuertes incrementos, cayó en un 3,2 por 100 en 2012, por primera vez desde 2003, aunque dos tercios de los países de la zona incrementaron su gasto en Defensa, y en África del norte el gasto creció un 7,8 por 100.

En América Central el gasto creció un 8,1 por 100 en 2012, mientras que en Sudamérica lo hizo en un 3,8 por 100 (13). Es decir, que mientras Occidente se desarma el resto del mundo incrementa su gasto en Defensa.

### **Características universales del «bien defensa»**

La Defensa como bien tiene una serie de características universales que se repiten con independencia del país del que se trate y que lo hacen único respecto a los demás Estados.

La primera y principal de ellas es la de ser un bien público puro, es decir, no es excluible —no puede impedirse que alguien lo utilice— ni rival —su uso por parte de un ciudadano no reduce su uso por parte de los demás—. Como consecuencia, es un bien que debe ser proporcionado por el Estado y solo por él, ya que el mercado no es capaz de hacerlo. Este fallo del mercado en el bien público Defensa supone la dificultad de definir cuál es la cantidad óptima de defensa a proporcionar, ya que no puede determinarse por el mecanismo de la oferta y la demanda. El nivel de defensa que debe proporcionarse —la oferta— deberá ser establecido por la autoridad política de acuerdo a otros criterios que, salvo en situaciones concretas de crisis, estarán basados en estimaciones más o menos ajustadas —la demanda— y a razones de política económica.

Su condición de bien público puro hace además que deba ser financiado exclusivamente por el Estado, ya que, al contrario de lo que ocurre con otros bienes no es posible determinar sobre quién podrían establecerse cargas, como si puede hacerse en su caso con los usuarios de la sanidad o las autopistas. El único modo de reducir la carga total en Defensa para el Estado es pues reducir el gasto global (con independencia de cuál sea la fuente de financiación elegida). Como tampoco pueden medirse los resultados obtenidos —la disuasión o la seguridad, que serían el producto final— para comparar la eficacia y la eficiencia del gasto realizado, es relativamente «fácil» justificar la variación del nivel de gasto en un sentido o en otro.

Por otra parte, el gasto en Defensa puede ser considerado como una «prima de seguro» que la sociedad paga para garantizarse de algún modo su seguridad —valga la redundancia—, pero precisamente por eso su necesidad solo se percibe en momentos de crisis. Esta es otra característica que hace de él el

---

(13) Ídem.

candidato idóneo para los recortes, antes que otros gastos cuya necesidad sí es percibida de modo directo por los ciudadanos. Basta con asumir un nivel más elevado de riesgo, en la confianza de que no será necesario hacer uso de este «seguro», para reducir el gasto cuando hace falta hacerlo.

Sin embargo, la Defensa es un bien que no permite adoptar soluciones de corto plazo: las características de los medios materiales y humanos que deben producirla hacen que su necesidad deba siempre ser considerada en el medio y el largo plazo. Las inversiones en este ámbito no acaban con la adquisición de los sistemas, por elevada que pueda ser la factura inicial: hasta un 75 por 100 del coste del ciclo de vida de un sistema puede atribuirse a su mantenimiento y a las actividades de apoyo. La complejidad de estos obliga asimismo a que el personal que deba manejarlos tenga una capacitación que no puede adquirirse sin adiestramiento constante, fuente a su vez de gasto. Así pues, el gasto en Defensa no puede reducirse significativamente sin que la capacidad se vea profundamente afectada, con el agravante de que su recuperación no puede confiarse a futuros incrementos de gasto —siempre mayores que el gasto total que se hubiese necesitado de mantenerlo en el nivel requerido— ante posibles emergencias o necesidades puntuales, ya que esta recuperación nunca es inmediata. Los Estados pueden encontrarse así con que disponen sobre el papel de carísimos sistemas que llegado el momento no podrían ser utilizados por falta de mantenimiento y de personal cualificado y adecuadamente adiestrado.

### **El debate sobre la reducción del gasto en Defensa**

En Estados Unidos los recortes en Defensa han propiciado un vivo debate cuyos argumentos son en gran medida directamente extrapolables a cualquier otro país. En realidad el debate sobre la necesidad del gasto militar está siempre presente con mayor o menor intensidad en cualquier sociedad democrática avanzada, y con mayor razón en Estados Unidos, primera potencia militar del mundo desde hace más de un siglo.

El gasto militar norteamericano ha sufrido fluctuaciones a lo largo del último siglo, dependiendo de la política adoptada en cada momento y siempre con grandes recortes tras cada conflicto. El propio presidente Obama lo señalaba en enero de 2012: «Tenemos que recordar las lecciones de la Historia. No podemos permitirnos repetir los errores del pasado —después de la segunda Guerra Mundial, después de Vietnam— cuando nuestra política militar quedó mal preparada para el futuro. Como comandante en jefe, no dejaré que suceda otra vez» (14). Errores como el apuntado en 1953 por el propio general Geor-

---

(14) Citado por LEFFLER, Melvyn P.: «Defense on a Diet», *Foreign Affairs*, nov./dic. 2013, Vol. 92 Issue 6.

ge C. Marshall (el autor del Plan Marshall) en su discurso de aceptación del Premio Nobel de la Paz, cuando afirmó que la rápida desintegración de su vasto poder militar entre 1945 y 1950 produjo como consecuencia directa la invasión de Corea del Sur. Aunque, lógicamente, no siempre se recortaba: en los 80, el presidente Reagan emprendió un rearme que llevó a los Estados Unidos a la victoria en la Guerra Fría. Reagan no consideraba la Defensa como una parte más del presupuesto: para él no era una opción, sino una necesidad. Como decía en 1985 en su discurso sobre el «Estado de la Unión», «...solo tenemos un complejo industrial-militar hasta que llega el peligro, y entonces se convierte en el *arsenal de las democracias*. Gastar en Defensa es invertir en cosas que no tienen precio: la paz y la libertad» (15).

En cualquier caso, en la actualidad, si los secuestros previstos en la BCA deben llevarse a efecto, el presupuesto de Defensa estadounidense, que actualmente está en el 4,6 por 100 del PIB, pasará en diez años al 2,4 por 100, el nivel más bajo desde 1940.

Quienes se oponen a estas reducciones argumentan que la debilidad es provocativa e invita a la agresión. Con los gastos de personal prácticamente fijos, el único modo de reducir rápidamente el gasto es disminuirlo en operaciones y mantenimiento, lo que quiere decir que habrá menos días de mar, horas de vuelo y ejercicios para las unidades terrestres que no vayan a ser desplegadas. Del mismo modo, una gran parte de los necesarios mantenimientos de equipos y plataformas sufrirán también recortes. El impacto sobre la capacidad de combate de la fuerza —y el aumento por tanto de la debilidad del país— será inmediato y severo.

Además, la falta de adiestramiento de pilotos y tripulaciones no solo implica su pérdida de alistamiento para combatir, sino que afecta a la propia seguridad de los buques y las aeronaves. Si operadores y mantenedores tampoco se adiestran acabarán perdiendo sus cualificaciones, y los equipos y plataformas faltos de mantenimiento adecuado terminarán por averiarse.

Quienes defienden los recortes en Defensa afirman que reducir la deuda es una cuestión de seguridad nacional que justifica aceptar riesgos adicionales para los intereses nacionales. Se les responde sin embargo que esa preocupación por la deuda es selectiva, ya que cuando empezaron los recortes se puso también en marcha un paquete de medidas de estímulo por 800 millardos de dólares, ninguno de los cuales acabó en Defensa.

Por otro lado, el presupuesto militar se ha reducido mucho más que cualquier otro apartado, pero en los últimos cuatro años esta reducción habrá servido como mucho para ahorrar un 0,9 por 100 del PIB anual. Además, no todo es ahorro, sino que buena parte de esta reducción es solo diferir el gasto necesario en mantenimiento y adiestramiento que cuando se retome será más elevado de

---

(15) REAGAN, Ronald: *State of the Union address*, 6 de febrero, 1985.

lo que hubiera sido en condiciones normales. Así, se afirma que se está desmantelando a «los mejores profesionales militares de la historia del mundo» para reducir un 1 por 100 anual del PIB una deuda que está ya en el 105 por 100.

El secretario de Defensa Hagel afirmaba en noviembre de 2013 que los efectos de esta situación se sentirán durante largo tiempo: «al continuar cancelando el adiestramiento para el personal no desplegado acumularemos una cantidad de necesidad de adiestramiento pendiente de la que nos costará años recuperarnos. E inevitablemente, estamos reduciendo el tamaño de la fuerza que está alistada y disponible para afrontar nuevas contingencias o dar respuesta a crisis por el mundo» (16).

La frase adoptada en Washington para definir esta situación es la de «aceptar más riesgos»; el secretario Hagel describió la situación como «apostar a que no habrá que enfrentarse a una operación mayor contra un adversario capaz a corto plazo» (17), y su antecesor Leon Panetta, secretario de Defensa hasta febrero de 2013, la llama «dispararse a sí mismos en la cabeza».

## Conclusiones

La propia naturaleza del gasto en Defensa hace que sea siempre —o casi siempre— el primer candidato a ser recortado en épocas de crisis económica en los países occidentales. Esto, que ha venido siendo así desde hace mucho tiempo, es ahora más cierto en la sociedad del «estado del bienestar», poco proclive a asumir sacrificios por algo cuya necesidad no se percibe habitualmente de modo cercano. Por eso la decisión de mantener o incluso incrementar el nivel de gasto en Defensa en una situación de crisis económica —como han hecho algunos países europeos afectados por la actual— es una difícil decisión política.

Así, en nuestro entorno, ante la necesidad de afrontar el riesgo real e inmediato presentado por la crisis económico-financiera recortando para ello el gasto público, la mayoría de los países han optado por recurrir a los presupuestos de Defensa. Posiblemente las opciones no eran muchas, y se decidió asumir un mayor nivel de riesgo en otro ámbito, quizá más difícil de percibir y no tan inmediato. Debería tenerse en cuenta sin embargo que esta solo puede ser una solución a corto plazo para afrontar una grave crisis económica, pero que la Defensa es algo que debe ser considerado en el medio y el largo plazo, porque sus capacidades son difíciles de generar y de mantener una vez generadas.

---

(16) Chuck Hagel, secretary of Defense, Ronald Reagan National Defense Forum, 16 noviembre, 2013. <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1819>

(17) Ídem.



Por eso, como dice el secretario de Defensa estadounidense a propósito de los recortes en su país, «costará años recuperarse» de sus efectos, y la recuperación será cara. Entretanto deberemos ser conscientes de que la capacidad de las naciones y de las principales organizaciones occidentales para asumir de forma eficaz sus responsabilidades en materia de mantenimiento de la paz, prevención de conflictos y refuerzo de la seguridad internacional se verá afectada negativamente.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BERTEAU, David J., y BEN-ARI, Guy (dir.): *European Defense Trends 2012*, Center for Strategic and International Studies (CSIS). Washington, diciembre 2012.
- DONADIO, Marcela (coord.): *El Presupuesto de Defensa en América Latina: la importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente*, SER en el 2000. Buenos Aires, 2004.
- KREISHER, Otto: «U. S. Military Funding Cuts are eroding readiness to a level that may be difficult to overcome», *Naval Focus* III/2013.
- NORDLINGER, Jay: «Defense is Different», *National Review*, 28 enero, 2013.
- O'DONNELL, Clara Marina (ed.): *The Implications of Military Spending Cuts for NATO's Largest Members*, Center on the United States at Brookings, Analysis Paper. Washington, July 2012.
- SCHUCK, Eric: «Of Defense and Deficits», *U. S. Naval Institute Proceedings*. Nov. 2012, Vol. 138 Issue 11.
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Fact Sheet, abril 2013.
- TALENT, Jim: «The Army you haven't», *National Review*, 16 septiembre, 2013.
- WILLIAMS, Cindy: «Accepting Austerity», *Foreign Affairs*. Nov./dic. 2013, Vol. 92 Issue 6.