

INTRODUCCIÓN

Presupuesto de defensa: cañones o mantequilla a la española

SALVADOR SÁNCHEZ TAPIA

General de Brigada (Res.), profesor de Relaciones Internacionales, Universidad de Navarra

Europa se encuentra inmersa en un dilema de seguridad clásico¹. El futuro de cooperación internacional que se auguraba tras el colapso del sistema comunista no se ha materializado; en su lugar, y bajo una apariencia de entendimiento y armonía, Rusia, heredera del imperio soviético, ha ido acumulando un profundo rencor –en silencio, primero, pero cada vez más abiertamente– contra el mundo occidental por lo que ve como un comportamiento agresivo y poco respetuoso con el estatus de gran potencia que Moscú considera merecer. Hoy, ese rencor se ha transformado en una confrontación directa que amenaza con derivar en una guerra si no se gestiona adecuadamente.

A lo largo del itinerario de degradación de las relaciones ruso-occidentales, jalonado por episodios como los de Kosovo (1999), Georgia (2008) o Ucrania (2014, 2022), Rusia ha ido haciendo un esfuerzo progresivo por reforzar sus capacidades militares. Según datos del SIPRI, aprovechando la bonanza producida por un período de precios altos en los recursos energéticos, el gasto en defensa ruso se incrementó en un 105% entre 2000, fecha de la llegada de Putin al Kremlin, y 2009,

SUMARIO

EL
PORCENTAJE
DE PIB COMO
REFERENCIA
DE INVERSIÓN
EN DEFENSA
P. 7

EL PROBLEMA
DE ESPAÑA
CON EL
PRESUPUESTO
DE DEFENSA
P. 9

CONCLUSIONES
P. 11

situándose ese año por encima de los 53.000 millones de dólares². Desde entonces, el gasto militar ruso ha mantenido su tendencia al alza, pasando de los 84.500 millones de dólares en 2014, a los 149.000 millones estimados para 2024; y ello, a pesar de la guerra y de las sanciones que pesan sobre el país.

Parte de este gasto se ha dedicado a programas de modernización, gracias a los cuales las fuerzas armadas rusas han puesto en servicio, o planean hacerlo, equipos como el misil ‘Sarmat’ (SS-X-29), la familia de carros de combate ‘Armata’, o los nuevos submarinos nucleares de la clase ‘Yasen’. Aunque la experiencia de cuatro años de guerra sugiere lo mucho que había de mera propaganda en la presentación pública de estas capacidades, algunas de las cuales no se han visto en los campos de batalla de Ucrania, el esfuerzo ruso no debe ser menospreciado, máxime porque está apoyado por un arsenal atómico que, además de ser el mayor del mundo, está también en proceso de modernización³.

El rearme ruso ha venido acompañado de una retórica anti-occidental cada vez más encendida que revela una actitud de confrontación, no ya con Ucrania, sino con el bloque occidental y lo

que representa. Ya en 2007, en la Conferencia de Seguridad de Mú-nich, Putin advirtió, en términos nada ambiguos, que “Estados Unidos ha traspasado sus fronteras de muchas maneras”, que “la OTAN ha puesto sus fuerzas de primera línea en nuestras [de Rusia] fronteras”, y que esa acción constituye “una provocación que reduce el nivel de confianza mutua”. Más tarde, en junio de 2024, respondiendo a una pregunta sobre el suministro de armas de largo alcance a Ucrania por parte de la OTAN, Putin afirmó que “si alguien está pensando en la posibilidad de suministrar este tipo de armas para atacar nuestro territorio (...) ¿por qué no podemos suministrar las nuestras del mismo tipo a esas regiones del mundo desde las que puedan alcanzar instalaciones sensibles de los países que hacen esto con Rusia?”⁴

La respuesta occidental a este *crescendo* en el enfrentamiento fue, al inicio, un tanto vaga, particularmente en una Europa con capacidad de respuesta limitada y sin apetito por abrir frentes en medio de una grave crisis financiera. A la guerra de Georgia se respondió con tibias condenas y con gestos como el acercamiento diplomático de la UE a Georgia y a Ucrania, más simbólicos que efectivos⁵. La reacción comenzó



¿POR QUÉ ESPAÑA, UNA DE LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS DE EUROPA, LÍDER DEL MUNDO IBEROAMERICANO, GEOPOLÍTICAMENTE SITUADA EN EL ESTRATÉGICO ESTRECHO DE GIBRALTAR, Y VECINA DE UN PAÍS QUE AMBICIONA UNA PARTE DEL TERRITORIO NACIONAL ESPAÑOL, ES TAN REACIA A DEDICAR MÁS RECURSOS A SU DEFENSA?

a endurecerse cuando Rusia intervino en Ucrania en 2014 para anexionarse Crimea y controlar parte del Donbas; en ese momento, los aliados de la OTAN decidieron, además, desplegar una fuerza multinacional –la ‘enhanced Forward Presence’– con fines disuasorios en la frontera este del territorio, y acordaron, en la cumbre de Gales de ese año, incrementar progresivamente sus presupuestos de defensa hasta alcanzar, como mínimo, el 2% de sus respectivos PIB en el plazo de una década (2024). Mientras, la Unión Europea trató de coordinar el esfuerzo de sus socios promulgando el ‘Documento Mogherini’ en 2016 y la Brújula Estratégica en 2022. A pesar de estos esfuerzos, cuando Rusia perpetró la invasión de Ucrania en febrero de 2022, únicamente ocho países OTAN habían alcanzado el umbral del 2% acordado siete años antes. España, en concreto, con un magro 1,03% de su PIB, ocupaba entonces una de las últimas posiciones de la tabla de gasto, solo por delante de Luxemburgo⁶.

La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca en enero de 2025 ha introducido un elemento de presión y de urgencia sobre los aliados europeos de la OTAN para lograr un reparto más equitativo del coste de su defensa, que recae mayoritariamente sobre Estados Unidos. El presidente norteamericano quiere que sus socios aviven el paso hacia un horizonte de mayor gasto en defensa para,

así, poder concentrarse en el más acuciante problema de seguridad en el Indo-Pacífico. Consecuentemente, en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN celebrada en La Haya en junio de 2025, los miembros de la Alianza Atlántica acordaron elevar el techo del 2% del PIB acordado en 2014 hasta el 5%, dividido en un 3,5% de gastos directamente relacionados con la defensa, y un 1,5% de otros vinculados a la seguridad.

En el período entre 2014 y 2024, España, lejos de moverse en el sentido de alcanzar el porcentaje acordado, se mantuvo en una postura de bajo nivel de gasto en defensa para caer, en 2024 y con un 1,28%, al fondo de la tabla como el aliado que menos porcentaje de su PIB invertía en defensa⁷. Apremiado por la presión norteamericana, el gobierno español, en un ejercicio de creatividad contable, generando y redireccionando créditos, y sorteando la resistencia de una buena parte de sus socios de investidura⁸, se presentó en la cumbre de la OTAN de La Haya de junio de 2025 con un 2% de gasto nominal, pero también con una carta en la que, sobre la base de varios argumentos, anunciaba al Secretario General de la Alianza su intención de no comprometerse con el umbral del 5% anunciado para la cumbre. De ella salió haciendo un malabarismo dialéctico en el que afirmó no estar dispuesto a alcanzar un porcentaje que consideraba excesivo e innecesario,

pero sin romper la unanimidad de la declaración final⁹.

Lo anterior no ha pasado desapercibido a los aliados, algunos de los cuales han criticado la postura de España, recordándole que el compromiso del 5% incumbe a todos, sin excepción¹⁰.

Más allá de la tensión que pudiera provocar en la cumbre, esta situación evidencia lo refractario que es nuestro país a incrementar la parte del presupuesto que destina a invertir en su seguridad. ¿Por qué España, una de las principales economías de Europa y de la UE, líder del mundo iberoamericano, geopolíticamente situada en el estratégico estrecho de Gibraltar, y vecina de un país que ambiciona una parte del territorio nacional español, es tan reacia a dedicar más recursos a su defensa? A analizar esta cuestión se dedican las siguientes secciones.

EL PORCENTAJE DE PIB COMO REFERENCIA DE INVERSIÓN EN DEFENSA

Antes de acometer la cuestión central, es oportuno hacer un excursus para analizar el sentido de las alianzas y la cuestión del uso del porcentaje sobre el PIB como unidad de medida del esfuerzo de defensa de un Estado.

Las alianzas son agrupaciones voluntarias de Estados que, ante una amenaza compartida, deciden mancomunar su seguridad desde sus diferentes perspectivas históricas y geográficas, poniendo a disposición del conjunto las

capacidades y los recursos con los que cuentan para hacer frente a esa amenaza.

En una alianza no se trata de que todos los países gasten lo mismo en forma absoluta o en porcentaje de PIB, sino de que todos contribuyan lo máximo que puedan con los recursos de que disponen. Eso sí, en el entendimiento de que cada Estado dedica a su propia defensa una cantidad razonable que garantice un nivel adecuado de disuasión sin lastrar al país con una deuda inasumible, y sin privarle de lo necesario para cubrir otros gastos igualmente necesarios. Ese esfuerzo justo es, entonces, complementado por lo que aporta pertenecer a una alianza; uno menor, sin causa justificada, convierte al país en un socio insolidario, y puede amenazar su pertenencia a la alianza y, por ende, la seguridad nacional.

Una alianza no está para que el socio más rico y poderoso extienda un paraguas que permita a los demás inhibirse de las responsabilidades inherentes a su propia defensa, sino para producir una sinergia en la que la seguridad mancomunada sea mayor que el sumatorio de las seguridades individuales. En un arreglo de este tipo es esencial que cada uno de sus componentes haga un análisis profundo de sus necesidades de seguridad como Estado soberano que le lleve a concluir qué es lo que, en rigor, debe gastar para, después, hacerlo. En otras palabras: hay que invertir en defensa, no porque lo diga el presidente Trump con modos y maneras discutibles, sino porque, antes de recurrir al apoyo de los aliados, es necesario atender de forma solvente nuestras necesidades de seguridad, haciendo nuestra disuasión creíble, minimizando los riesgos y siendo solidarios de buena fe con el esfuerzo colectivo.

Cuestión aparte, aunque relacionada con la anterior, es la de si el porcentaje sobre el PIB nacional es un indicador válido para medir el esfuerzo en defensa de un Estado. Sin tachar la cifra de arbitraria,



su uso como valor de referencia plantea algunos problemas. En primer lugar, el dato tiene un significado diferente para cada país, lo que se puede traducir en contribuciones muy desiguales en términos absolutos –lo cual, en sí, no tiene por qué ser malo–, y en que países con PIB elevado se vean obligados a gastar por encima de lo que las necesidades razonables de sus respectivas defensas demandan, incluida la parte alícuota del esfuerzo colectivo. Tal podría ser el caso de Italia, o de Alemania, por citar solo dos. Lo contrario podría suceder en los países con PIB más pequeños, que deberían invertir por encima de la cifra acordada –comprometiendo su estabilidad financiera– para que sus capacidades militares tuvieran un impacto mínimamente significativo en la Alianza, más allá de mostrar la bandera.

En segundo lugar, el anclaje del gasto al PIB lo somete automáticamente a las fluctuaciones que experimente ese dato; si baja, puede disfrazar una reducción de la contribución real a la defensa; si sube, puede imponer un gasto excesivo innecesario o resultar en un porcentaje neto de contribución por debajo al acordado si el Estado decide dedicar la misma cantidad absoluta de euros haciendo un esfuerzo menor. Esas fluctuaciones, además, complican el planeamiento de recursos a medio plazo.

Por último, el indicador del PIB tampoco habla de cómo se gasta lo invertido en defensa. Mientras que el compromiso de Gales exigía a los aliados que al menos el 20% de su inversión en defensa lo fuera en adquisición de equipo, el de La Haya únicamente menciona que el 3,5% del PIB debe dedicarse a gastos puros de defensa, sin especificar a cuáles. En su contribución en este número de ‘Global Affairs Journal’, el general Domingo Guerra analiza exhaustivamente esta cuestión referida al caso de España, evidenciando la inclusión en los presupuestos de España de partidas que, en el mejor de los casos, tocan la defensa de forma tangencial.

Consciente, probablemente, de las limitaciones del indicador del PIB y, desde luego, de lo lejos que está de alcanzarlo, España ha intentado hacer un esfuerzo pedagógico para llevar a la OTAN a la convicción de que hay otras formas de medir la solidaridad de los aliados, más allá de las meramente económicas, e insiste en dos argumentos fundamentales: que España muestra su compromiso con una importante contribución a las misiones y operaciones OTAN, pasadas y en vigor; y que, con un 2,1% (casualmente, la cifra con la que el presidente del Gobierno se presentó en la cumbre de 2025), España cumple con lo que le solicitan los Objetivos de Capacidades (CT) OTAN.

**HAY QUE
INVERTIR EN
DEFENSA, NO
PORQUE LO
DIGA TRUMP
CON MODOS
DISCUTIBLES,
SINO
PORQUE,
ANTES DE
RECURRIR AL
APOYO DE LOS
ALIADOS, ES
NECESARIO
ATENDER
DE FORMA
SOLVENTE
NUESTRAS
NECESIDADES
DE
SEGURIDAD**

Siendo ciertos, ambos argumentos encierran algunas falacias. Respecto al primero, España contribuye con soldados, no porque se vea forzada a ello, sino porque hacerlo sirve al interés de la defensa nacional, aunque solo sea garantizando una futura reciprocidad. No es bueno ni correcto, desde esa óptica, dar a nuestras participaciones un tono de obligación. Además, el argumento oculta la realidad de que el compromiso operativo actual de las Fuerzas Armadas de España corresponde a situaciones de baja intensidad que, no obstante, suponen un esfuerzo significativo que agota algunas capacidades críticas, y que solo podría crecer, en caso de un aumento del número de conflictos, o de la intensidad de los existentes, a duras penas y dejando a la nación inermes ante algún hipotético rival que aprovechara esta situación de debilidad para lanzar, digamos, un ataque a la integridad territorial de España.

Respecto al segundo, y relacionado con el anterior, la pregunta que España debe hacerse es si, con ese 2,1% que, se dice, es suficiente para cumplir lo que se le demanda en los CT, sus necesidades de defensa están satisfactoriamente cubiertas, máxime teniendo en cuenta que el paquete de fuerzas de que dispone para atender a esos CT y a las necesidades de la amenaza no compartida es el mismo. Eso es lo que debe hacer cada país; por ejemplo, Francia no podría alegar que ya gasta lo suficiente con lo que destina para cubrir el CT si, simultáneamente, desatendiera el imperativo de garantizar la seguridad y los intereses nacionales en sus territorios de ultramar. El criterio de suficiencia de la inversión en defensa está en lo que demanda la seguridad nacional, no en lo que dispongan documentos elaborados en Bruselas. Y, como argumenta Paula Las Heras en su contribución, en el caso de España, el entorno de seguridad aconseja hacer un esfuerzo mayor.



GASTAR EN DEFENSA POR DEBAJO DE LO NECESARIO TIENE CONSECUENCIAS: DEBILITA EL EFECTO DISUASORIO DE LAS FUERZAS DISPONIBLES, IMPLICA ASUMIR MAYORES RIESGOS FRENTE A AMENAZAS NO CUBIERTAS CLARAMENTE POR LA OTAN Y DEBILITA LA POSICIÓN DE ESPAÑA EN ESTA

EL PROBLEMA DE ESPAÑA CON EL PRESUPUESTO DE DEFENSA

Retomando el hilo argumental tras esta digresión, puede decirse que, por las dimensiones de su economía, por posición geoestratégica, por Historia y por vocación, España está llamada a asumir en la arena internacional un rol más protagonista que el que juega en la actualidad. Para ello, debería contar con un poder militar suficiente para hacer sentir su voz y, sobre todo, para cubrir el doble objetivo de garantizar su propia seguridad y contribuir a la del resto de sus aliados y socios. Su esfuerzo en defensa debe guardar una mejor proporción con las posibilidades de una de las mayores economías de Europa.

Gastar en defensa por debajo de lo necesario tiene consecuencias para España: debilita el efecto disuasorio de las fuerzas disponibles, erosionando su credibilidad; implica asumir mayores riesgos frente a amenazas no claramente cubiertas por la seguridad que proporciona la Alianza Atlántica; y debilita la propia posición de la nación en el marco de la OTAN al ser percibida por los aliados como poco comprometida con la defensa colectiva, lo que limita el eco de su voz en las decisiones colectivas, y puede llegar a

poner en peligro, llegado el caso, el apoyo a los intereses propios en caso de necesidad.

Esto es lo que podría estar sucediéndole a España, limitada por un déficit crónico de inversión en su propia defensa que es resultado de una conjunción de circunstancias, estructurales unas, coyunturales otras¹¹. En lo coyuntural, la actual aritmética parlamentaria, y la propia composición del Ejecutivo nacional actúan como un freno a cualquier esfuerzo decidido, si lo hubiera, de incrementar el gasto en defensa¹². Fundamentalmente, porque está haciendo difícil –el Gobierno no lo ha logrado desde noviembre de 2022– la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, lo que, a su vez, impide fijar una senda creciente de gasto en defensa.

Lo anterior no significa que el gasto no haya aumentado; de hecho, desde el último presupuesto, ha crecido por varias vías como la de las transferencias de crédito de otros ministerios al de Defensa, la generación de créditos por ingresos extraordinarios, o la ampliación de créditos. Así, si el presupuesto para el año 2023 fue de algo menos de 13.000 millones de euros, en 2024 la cantidad se vio incrementada en algo menos

de 3.000 millones utilizando mecanismos legales como los citados¹³. Luego, en 2025, el gasto se incrementó en 10.471 millones adicionales, obtenidos por mecanismos similares, invertidos para alcanzar el 2% del PIB¹⁴. El problema es que estos incrementos son imprevisibles, inciertos y no permiten optimizar la planificación ni su aplicación. En su artículo, Carlos Calvo profundiza en este aspecto con gran conocimiento de causa, analizando los aspectos positivos y negativos del procedimiento empleado para financiar las necesidades de la Defensa.

Sea como fuere, por este procedimiento, el Gobierno logró imponer un aumento del gasto de defensa para el ejercicio 2025, pero a costa de provocar un nuevo episodio de fricción entre la parte socialista del Gobierno y la de la antimilitarista Sumar, que protestó airadamente en los medios contra la subida propuesta por sus socios de gobierno para, acto seguido, aceptarla en el Consejo de Ministros bajo la ambigua condición de que no fuera para “gastos belicistas”, y evidenciando lo difícil que puede resultarle al Presidente del Gobierno ensayar el mismo procedimiento en 2026 si, como parece, tampoco logra aprobar unos PGE¹⁵. Con todo, lo peor es que este método hurta a los ciudadanos el debate público a que tienen derecho en una democracia; supone una aportación improvisada de recursos financieros de muy difícil –imposible, en algunos casos– digestión por mor de los procedimientos burocráticos a los que está sometida la contratación y adquisición de recursos que obligará, casi con total seguridad, a devolver al Tesoro una parte; e impide una planificación plurianual, pues no garantiza el mismo nivel de gasto en el ejercicio 2026. Si esto ya es difícil, pensar en una aprobación parlamentaria basada en el voto a favor de partidos independentistas, de ultraizquierda, o ambas cosas a la vez, se antoja quimérico. En estas condiciones, el margen de manobra del Gobierno es limitado, y los

ENTRE LAS CIRCUNSTANCIAS ESTRUCTURALES, LA CUESTIÓN QUE MÁS DIFICULTADES ENTRAÑA EN EL ESFUERZO DE INCREMENTAR LA INVERSIÓN EN DEFENSA ES LA DE LA FALTA DE UNA ADECUADA CULTURA ESTRATÉGICA EN ESPAÑA

pequeños avances que se puedan registrar serán frágiles, y se lograrán, presumiblemente, gracias a hipotecas en otros terrenos para tratar de asegurar el acuerdo¹⁶.

Entre las circunstancias estructurales, la cuestión que más dificultades entraña en el esfuerzo de incrementar la inversión en defensa es la de la falta de una adecuada cultura estratégica en España¹⁷. Encuestas del CIS hechas en 2017 apuntan a que ese año, con un gasto en defensa de un 1% del PIB, únicamente un 17,7% de los españoles consideraban el gasto “insuficiente”, con un 48% pensando que era “suficiente” (25,4%) o “excesivo” (22,6%), y con un abultado 33,8% respondiendo “No sabe” o “No contesta”¹⁸.

Siete años después, con la agresión rusa ya en marcha, y en un entorno de seguridad claramente inestable y en proceso de deterioro, las opiniones, aunque evolucionando hacia un mayor reconocimiento de la insuficiencia de la inversión en defensa, distaban de mostrar unanimidad a favor de un mayor gasto. Así, en otra encuesta, fechada en 2022, poco después de la invasión rusa de Ucrania, el CIS preguntó a los españoles su opinión sobre la conveniencia de aumentar el gasto en defensa con el objeto de estar preparado para futuras amenazas. A esta pregunta, un 45% de los encuestados contestó afirmativamente; sin embargo, un 47% respondió que no se debería aumentar, con un 4,3% contestando que había que disminuir el gasto. Casi un 8% contestó que no sabía, o no contestó¹⁹. Finalmente, la encuesta del CIS sobre el estado del bienestar publicada en noviembre de 2024 indicó que, aunque la proporción de españoles que pensaban que el gasto militar era insuficiente y debía aumentarse creció hasta el 40%, todavía un 58 % consideraba que el gasto en defensa era suficiente (33,8 %), o que debía reducirse (24,1 %)²⁰.

Un avance importante, sin duda, pero que muestra una Es-

paña dividida al respecto. El dato, además, contrasta con el que ofrece el Barómetro del CIS de marzo de 2025, en el que un mayoritario 75 % de los encuestados españoles opinaron que la Unión Europea debía aumentar su propia capacidad de defensa, quizás animados por la creencia de que ese gasto no lo haría España²¹.

En una cuestión paralela, preguntados por su disponibilidad para sacrificarse y arriesgar su vida por alguna causa, en 2017 una amplia mayoría de los españoles (en torno al 80%) se mostró dispuesta a hacerlo por conceptos etéreos como la libertad o la paz, dato que contrasta con el comparativamente bajo 44,6% que declaró estar dispuesto a hacerlo por defender a su nación (España), o con el 55% de los españoles que, preguntados acerca de su disposición a participar en la defensa de España en caso de ataque militar, contestaron que, “probablemente no” (15%) o “no, con toda seguridad” (39,9%)²².

De los datos aquí analizados se pueden extraer algunas conclusiones. Primero, los cambios en el entorno de seguridad se están traduciendo en una paulatina toma de conciencia de los españoles sobre la necesidad de invertir más en este bien básico. Segundo, ese cambio está aún lejos de ser mayoritario; de hecho, lo que se observa es una ciudadanía dividida sobre el particular. Tercero, los españoles no son, estrictamente hablando, pacifistas “a ultranza”; una gran mayoría considera que la UE debe hacer más por aumentar su capacidad de defensa –quizás porque no identifican la UE con España, y consideran que el esfuerzo recaerá sobre otros, o que las capacidades se mejorarán simplemente a través de una racionalización de los recursos disponibles–; además de eso, una gran parte de los españoles no rechaza el sacrificio –se entiende que de la propia vida– en casos tan vagos como la defensa de la libertad y de la paz, como quiera que se definan estos conceptos. Cuarto, y en con-



tradición con lo anterior, no se muestran tan proclives a hacer lo propio en la defensa territorial de España, como si la defensa de la integridad territorial de España no tuviera nada que ver, ni con la paz, ni con la libertad.

Entender esta contradicción sería materia de un profundo estudio sociológico que excede los límites de este trabajo. Baste aquí señalar el papel de la ya aludida falta de cultura estratégica entre los españoles, uno de cuyos efectos es el de provocar una miopía que dificulta o impide identificar amenazas a la seguridad nacional, y que induce a pensar que, como nuestras intenciones con otros son buenas, nobles, y elevadas, las de otros hacia nosotros también lo son. Como no se identifica ninguna de entidad en el horizonte, resulta fácil mostrarse, sin comprometerse, a favor de defender altos valores como la libertad o la paz. A la vez y, paradójicamente, la misma falta de perspectiva de presión inmediata de una amenaza anima a algunos a mostrar desapego a la idea de sacrificarse por la defensa de la integridad territorial de España, algo que cambia, como la Historia demuestra, cuando llega el momento de la verdad y se produce un “momento Dos de Mayo”²³.

Otra cuestión estructural dificulta aumentar el gasto militar a corto plazo, incluso si hubiera

una voluntad decidida de hacer lo necesario para conseguir y mantener en el tiempo el nivel del 5% del PIB requerido. Según un reciente informe del Instituto de Estudios Económicos, de acuerdo con el techo de gasto aprobado por el Gobierno para el ejercicio 2025, el 75% de lo presupuestado debía corresponder a gastos estructurales ya comprometidos (pensiones, servicio de la deuda, salarios públicos, transferencias a comunidades autónomas, etc). Esto significa que menos del 25% del presupuesto podría dedicarse a reforzar la partida de defensa²⁴. En estas condiciones, alcanzar el umbral acordado implica algunas de las siguientes posibilidades, no excluyentes: incremento sostenido de impuestos; asunción de un mayor nivel de deuda; restructuración del crédito disponible; o minoración del gasto en otras partidas. Por esta razón, de decidirse, el incremento del presupuesto de defensa debe ser gradual; también porque las fuerzas armadas no serían capaces de absorber adecuadamente un repentino aumento de recursos, financieros y humanos. En su interesante aportación a este número, Antonio Fonfría alude con gran claridad a estas dificultades, enfatizando la cuestión de la rigidez burocrática de los procesos de planeamiento y contratación de defensa.

CONCLUSIONES

Una nación de las dimensiones, entidad, historia y condición geopolítica de España está llamada a jugar un papel de mayor protagonismo en la escena internacional; de ello, y a la vista de su entorno de seguridad, se sigue la necesidad de incrementar sustancialmente lo que invierte en su defensa.

La presión del presidente de Estados Unidos no debería ser la razón que justifique un cambio de tendencia en el gasto en defensa, que tampoco debe acometerse bajo la obsesión de alcanzar cifras como la del 5% cuyo valor es más de índole simbólica que real. El cambio debería, mejor, proceder de una sosegada, madura y apartidista reflexión sobre qué quiere y debe ser España en un mundo en mudanza como el actual; sobre si quiere tener alguna influencia en la configuración de las bases del orden que puede estar formándose, o si se conforma con una actitud pasiva que se limite a aceptar sumisamente lo que otros le dicten; y, llegado el caso, sobre las consecuencias de asumir un rol más activo en la arena internacional, entre las cuáles se cuenta la de disponer de un brazo militar robusto y capaz de defender los intereses nacionales y de contribuir a los compromisos internacionales que la nación haya adquirido y hecho suyos.

Semejante reflexión debe involucrar a todos los sectores implicados en la seguridad nacional, más allá del ámbito del Ministerio de Defensa. La seguridad es responsabilidad de todos y a todos compete contribuir al esfuerzo. Por esa misma razón, todos deben participar en el proceso de definición de una política de seguridad coherente y sólida que sirva a los intereses reales de la nación, más allá de superficialidades y visiones idealizadas del mundo.

Nada de esto, sin embargo, será posible mientras España no cultive una cultura estratégica que lleve al ciudadano a ver

EL AUMENTO DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA DEBE SER GRADUAL, TAMBIÉN PORQUE LAS FFAA NO SERÍAN CAPACES DE ABSORBER ADECUADAMENTE UN REPENTINO AUMENTO DE RECURSOS, FINANCIEROS Y HUMANOS

a su nación como un actor con responsabilidades directas en la forja activa de un orden internacional justo que preserve sus intereses; a entender que ello significa implicarse activamente –con todas las consecuencias– en el esfuerzo por alcanzar ese orden; y a asumir que ello pasa, necesariamente, por gastar más en defensa, por ver con

EL QUE SE HAGA EN SEGURIDAD ES, QUIZÁS, EL GASTO SOCIAL POR EXCELENCIA

normalidad a sus fuerzas armadas como un apto instrumento al servicio de la seguridad y de la política internacional de España, siempre bajo estricto control democrático, y por entender que el que se haga en seguridad es, quizás, el gasto social por excelencia. Lo que se pide es, nada menos, que un cambio cultural; algo que, hay que reconocer, no

es fácil y que requiere tiempo. Pero también, algo que no podrá producirse nunca si, quienes tienen responsabilidades para ello, no comienzan a dar pasos concretos para lograrlo, uniéndolo a los españoles en un proyecto que todos abracen y que dé a España una mayor posibilidad de promover internacionalmente el bien común. ●

NOTAS

- 1 El "dilema de seguridad" es un fenómeno descrito por algunos autores adscritos al realismo como Robert Jervis. Estaría motivado por la anarquía e incertidumbre inherentes al sistema internacional, que llevaría a los actores en el mismo a tomar medidas para garantizar su seguridad. Tales medidas son percibidas por otros actores con desconfianza, planteándoles el dilema de si deben responder con medidas que restauren el nivel de seguridad anterior, amenazando con ello una escalada que, potencialmente, puede llevar a un conflicto armado, o si deben, por el contrario, evitar la escalada, aunque sea a costa de aumentar los riesgos a que su seguridad está expuesta. Ver, por ejemplo, Robert JERVIS, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976.
- 2 Todos los datos han sido obtenidos del anuario del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Disponible en <https://www.sipri.org/yearbook>
- 3 Según estimaciones de la Federation of American Scientists, Rusia cuenta con cerca de 5.500 cabezas nucleares, contando las que están obsoletas y esperando desmantelamiento. KRISTENSEN, HANS, M. ,KORDA, Matt, JOHNS, Eliana y KNIGHT, Mackenzie, "Russian nuclear weapons, 2025", *Bulletin of ther Atomic Scientists*, Vol. 81, No. 3, (2025): 208-237.
- 4 President of Russia, "Meeting with heads of international news agencies", 5 june 2024 [accedido el 16 de septiembre de 2025]. Disponible en <http://en.kremlin.ru/events/president/news/74223>
- 5 KURTBAĞ, Ömer, "EU's response to the Georgia crisis: an active peace broker or a confused and divided actor?" *OAKA*, Vol. 3, No. 6 (2008), 63.
- 6 NATO, "Defence Expenditure of NATO countries (2014-2021)", [accedido el 19 de octubre de 2025]. Disponible en https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/3/pdf/220331-def-exp-2021-en.PDF.
- 7 NATO Public Diplomacy Division, "Defence Expenditure of NATO Countries" (2014-2024), *Press Release*, 4. [accedido el 1 de diciembre de 2025]. Disponible en https://www.nato.int/content/dam/nato/legacy-wcm/media_pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-en.pdf
- 8 ORTIZ, Alberto, MONROSI, José Enrique, RIVEIRO, Aitor, "Los socios del Gobierno defenderán su rechazo a aumentar el gasto militar en la reunión con Sánchez que el PP desprecia", *El Diario*, 12 de marzo de 2025. [accedido el 18 de octubre de 2025]. Disponible en https://www.eldiario.es/politica/socios-gobierno-defenderan-rechazo-aumentar-gasto-militar-reunion-sanchez-pp-desprecia_1_12127661.html
- 9 La Moncloa, "Pedro Sánchez: 'España cumplirá con los objetivos de capacidades y seguirá siendo una pieza clave en la seguridad europea'", 25 de junio de 2025 [accedido el 18 de octubre de 2025]. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/paginas/2025/250625-cumbre-otan.aspx>
- 10 JAKES, Lara, "La OTAN acuerda aumentar el gasto militar, pero no todos se comprometen a hacerlo", *New York Times*, 25 de junio de 2025. [accedido el 18 de octubre de 2025]. Disponible en <https://www.nytimes.com/es/2025/06/25/espanol/mundo/otan-donald-trump-espana.html>
- 11 En esta dirección apuntan algunas de las intervenciones de los Jefes de Estado Mayor de la Defensa en la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados. Así, por ejemplo, en 2018, el General de Ejército Alejandro aludió en su intervención al preocupante déficit de inversión en defensa de España. Refiriéndose al presupuesto en discusión en ese momento, expresó sus dudas de que fuera suficiente para que las Fuerzas Armadas recuperasen las capacidades perdidas durante la crisis financiera de 2008, que tuvo un impacto muy negativo en las mismas. Vid. Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Defensa. Sesión número 18. 16 de abril de 2018, 45. [accedido el 8 de octubre de 2025]. Disponible en https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-482.PDF
- 12 El Ejecutivo actual está compuesto por ministros del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), socio mayoritario del gobierno, y de SUMAR, una coalición de partidos y movimientos minoritarios de ultr Izquierda. Para articular una mayoría en el Parlamento nacional, el gobierno del PSOE (120 escaños) y SUMAR (26), necesita el apoyo y/o la abstención, según los casos, de una constelación de partidos pequeños de extrema izquierda o independentistas: ERC (7); Junts per Catalunya (7); EH Bildu (6); PNV (5).
- 13 IZQUIERDO RODRÍGUEZ, Jesús María, "El gasto en defensa en España. El objetivo del 2 por 100 del PIB", Documento de Opinión 47/2025, (Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2025). 16,
- 14 Europa Press, "Sánchez anuncia que España llegará al 2% del PIB en gasto en Defensa en 2025 con 10.471 millones adicionales", 23 de abril de 2025, [accedido el 19 de noviembre de 2025]. Disponible en <https://www.europapress.es/nacional/noticia-sanchez-anuncia-llegara-pib-2025-gasto-adicional-10471-millones>



- nes-euros-20250422121745.html?utm_source=chatgpt.com#google_vignette
- 15 ORTIZ, Alberto, "Sumar plantea una queja dentro del Gobierno por el "exorbitado" aumento del gasto militar: "No es oportuno", El Diario, 22 de abril de 2025, [accedido el 1 de diciembre de 2025]. Disponible en https://www.eldiario.es/politica/sumar-plantea-queja-gobierno-exorbitado-aumento-gasto-militar-no-oportuno_1_12236844.html. SUMAR aceptó, finalmente, el gasto bajo la ambigua condición de que no tuviera "fines belicistas". Vid. Europa Press, "Sumar muestra su desacuerdo al gasto en defensa anunciado por Sánchez con objeciones dentro del Gobierno", 22 de abril de 2025 [accedido el 8 de octubre de 2025]. Disponible en <https://www.europapress.es/nacional/noticia-sumar-muestra-desacuerdo-nuevo-gasto-defensa-anunciado-sanchez-objeciones-dentro-gobierno-20250422133034.html>, o Asier MARTIARENA, "Sumar se abre a estudiar el aumento del gasto de defensa 'siempre que no sea con fines belicistas'", La Vanguardia, 7 de marzo de 2025 [accedido el 29 de octubre de 2025]. Disponible en https://www.lavanguardia.com/politica/20250307/10455669/sumar-equilibrios-estudiar-gasto-defensa-fines-no-belicistas.html?utm_source=chatgpt.com.
 - 16 Junts per Catalunya, no se ha mostrado contrario al gasto, pero lo acepta únicamente si supone inversiones en su comunidad autónoma, y por el benéfico efecto que pudiera tener en unas hipotéticas fuerzas armadas catalanas en el futuro. Vid. Antonio FERNÁNDEZ, "El ardor guerrero prende en ERC y Junts: abrazan el militarismo y el gasto en Defensa", El Confidencial, 29 de marzo de 2025, [accedido el 29 de octubre de 2025]. Disponible en https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2025-03-29/el-ardor-guerrero-prende-en-erc-y-junts-abrazan-el-militarismo-y-el-gasto-en-defensa_4097022/.
 - 17 El término "cultura estratégica" fue acuñado en 1977 por el politólogo norteamericano Jack Snyder para aludir al hecho de que individuos, a través de un proceso de socialización, desarrollan una serie de ideas, creencias, actitudes, y pautas de comportamiento en materia de seguridad y estrategia, que las sitúa en el plano de lo cultural, más que en el de la mera definición de política de seguridad. Ver Jack L. SNYDER, "The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations," A Project AIR FORCE report prepared for the United States Air Force, (Santa Mónica, CA: RAND, 1977), v.
 - 18 Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), "La defensa nacional y las fuerzas armadas (XI)", Estudio N° 3188 (Septiembre 2017), 9 [accedido el 19 de noviembre de 2025]. Disponible en https://www.cis.es/documents/d/guest/es3188marpdf?utm_source=chatgpt.com
 - 19 Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), "Encuesta sobre cuestiones de actualidad", Estudio N° 3360 (Abril 2022), 5 [accedido el 19 de noviembre de 2025]. Disponible en https://www.cis.es/documents/d/guest/es3360marpdf?utm_source=chatgpt.com
 - 20 Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), "Actitudes hacia el estado del bienestar (II)", Estudio n° 3487, Noviembre 2024, 4. [accedido el 8 de octubre de 2025]. Disponible en https://www.cis.es/documents/d/cis/es3487marMT_a. Una encuesta de GAD 3 de junio de 2025, hecha por encargo de TEDAE, indica que el porcentaje de los españoles que consideran insuficiente el gasto se sitúa en un 37%, con un 55% opinando que es excesivo (20 %) o adecuado (35%). Vid. TEDAE, "Un 56% de los españoles prevé un mundo más inseguro y valora positivamente reforzar la Defensa y Seguridad nacional y sus industrias", 9 de junio de 2025 [accedido el 20 de noviembre de 2025]. Disponible en https://tedae.org/notas-de-prensa/un-56-de-los-espanoles-preve-un-mundo-mas-inseguro-y-valora-positivamente-reforzar-la-defensa-y-seguridad-nacional-y-sus-industrias/?utm_source=chatgpt.com
 - 21 Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Barómetro, Marzo 2025, 3 [accedido el 8 de octubre de 2025]. Disponible en https://www.cis.es/documents/d/cis/es3502marMT_a
 - 22 Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), "La defensa nacional y las fuerzas armadas (XI)", Estudio N° 3188 (Septiembre 2017), 3 [accedido el 19 de noviembre de 2025]. Disponible en https://www.cis.es/documents/d/guest/es3188marpdf?utm_source=chatgpt.com
 - 23 Según el Barómetro del CIS de noviembre de 2025, sólo un 07% de los españoles sitúan "las guerras en general" entre sus tres principales problemas, 5. Vid. Centro de Investigaciones Sociológicas, Barómetro de Noviembre 2025. Avance de resultados. Estudio NO. 3530 (Nov 2025) [accedido el 2 de diciembre de 2025]. Disponible en https://www.cis.es/documents/d/guest/es3530mar_a
 - 24 Instituto de Estudios Económicos, La prórroga para 2025 de los Presupuestos Generales del Estado, (Madrid; IEE, 2025), 22.