

Los presupuestos de defensa en España

VICENC FISAS ARMENGOI.*

EL GASTO TOTAL DE DEFENSA

A finales de 1985, algunos medios de comunicación comentaron la oportunidad que ofrecían los presupuestos de 1986 para iniciar un proceso de reducción paulatina de los gastos militares en nuestro país. Por primera vez desde 1977, los presupuestos de defensa aumentaban por debajo de la inflación, es decir, decrecían en términos reales. Se señaló también que esta disminución parecía coyuntural y que, por tanto, no daba la impresión que el Gobierno pretendiera iniciar una política tendente a reducir dicho tipo de gastos.

El presupuesto de gastos militares para 1987 confirma, de hecho, esta vuelta a la política tradicional, al presentar un incremento general del presupuesto del 11'4 %, es decir, un aumento del 6 % en términos reales.

Una primera observación a los *presupuestos globales de defensa obliga a recordar que, por tales, deben entenderse no sólo los gastos o presupuestos del Ministerio de Defensa (704.077 millones para 1987), sino también los correspondientes a la Dirección General de la Guardia Civil (128.216 millones), las Clases Pasivas de carácter militar (184.692 millones), los gastos de la permanencia en la OTAN que figuran en el Ministerio de Asuntos Exteriores (417 millones), y los Organismos Autónomos del Ministerio de Defensa (58.839 millones) y de Interior relacionados con la Guardia Civil (1.144 millones), tal como puede observarse en el cuadro siguiente. De esta forma, el presupuesto global de gastos militares para 1987 alcanza la cifra de 1.077.385 millones de ptas. (algo más de un billón de ptas.), lo que viene a representar el 3'14 % del P.I.B. estimado para 1987. En 1986, este porcentaje se redujo al 3'06 %, ya que en 1985 se alcanzó la cota máxima del 3'36 %.*

* Coordinador de la Sección de Estudios sobre Paz y Conflictos del CIDOB.

Presupuestos globales de defensa para 1987

	<u>Millones ptas.</u>	<u>% Δ</u>
Ministerio de Defensa	704.077	11'6
Ministerio Interior:		
D.G. Guardia Civil	128.216	9'3
Clases Pasivas de carácter militar ..	184.692	20'6
Ministerio Asuntos Exteriores:		
Contribución a la OTAN	417	17'8
Organismos Autónomos:		
Ministerio de Defensa	58.839	-5'0
Ministerio Interior (D.G. Guardia Civil)	1.144	-26'5
TOTAL	1.077.385	11'4
% / PIB	3'14	+0'08 puntos

Otra observación relativa al gasto total de defensa es la que se refiere a la diferencia entre el gasto presupuestado y el gasto realizado finalmente. En el período 1975-1985, los créditos finales al Ministerio de Defensa fueron un 10'8 % superiores a los créditos previstos inicialmente (presupuestos). Esta desviación fue del 14 % en 1985, lo que nos permite suponer que el gasto real de 1987 puede alcanzar fácilmente los 790.000 millones de ptas. para el Ministerio de Defensa, y 1'2 billones de ptas. para el gasto global en defensa, lo que nos situaría a un nivel del 3'5 % del PIB.

De los grandes gestores del presupuesto global de defensa, el Ministerio de Defensa absorbe, como es lógico, la mayor parte de los gastos (65'3 %), incrementando en un 11'6 % el presupuesto del año anterior. El segundo gran bloque de gastos es el representado por las Clases Pasivas (17'1 % del total del presupuesto global de defensa), que ha aumentado su asignación en un 20'6 % respecto a 1986, mientras el presupuesto de la Guardia Civil ha crecido en un porcentaje menor (9'3 %). El presupuesto de los Organismos Autónomos ha disminuido en un 5'6 % respecto al del año anterior.

Si analizamos los principales capítulos del presupuesto del Ministerio de Defensa, observaremos que la estructura que presenta para 1987 ofrece grandes parecidos con la de 1985: un 48'9 % del presupuesto se dedica a gastos de personal (salarios, alimentación), con 344.518 millones, lo que implica un aumento del 7'7 % sobre 1986, algo superior al alza del coste de la vida previsto para 1987. Un 34'5 % del presupuesto va destinado a Inversiones Reales (compra de nuevos armamentos, fundamentalmente), con 243.146 millones de ptas., lo que supone un importantísimo aumento del 23'5 % sobre 1986 (un 18 % de aumento en términos reales), siendo este

capítulo el determinante de que, en conjunto, los gastos de defensa para 1987 hayan aumentado en términos reales; finalmente, el capítulo de *compra de bienes y servicios* (mantenimiento), con un presupuesto de casi 100.000 millones, ha aumentado en un 8'4 % sobre 1986, y supone el 14'2 % del presupuesto del Ministerio de Defensa.

Capítulos del presupuesto del Ministerio de Defensa para 1987

	<u>Millones ptas.</u>	<u>% Δ</u>
Remuneración de personal	344.518	7'7
Compra bienes y servicios	99.951	8'4
Inversiones reales	243.146	23'5
Otros capítulos	16.461	-25'9
Total	704.076	11'5

Por subfunciones, lo más destacable es el importante aumento de la *Potenciación y Modernización de las Fuerzas Armadas*, con un incremento del 30'1 % en términos monetarios y un presupuesto de 161.095 millones, destinados a dotar a los tres Ejércitos de los sistemas de armas, material e infraestructura definidos en el Plan Estratégico Conjunto. Esta subfunción incluye, por supuesto, la adquisición y construcción del material para las FF.AA.. El aumento de 37.270 millones sobre al año anterior es debido, fundamentalmente, a los incrementos de 7.060 millones en inversiones de Potenciación y Modernización del Organismo Central (166'2 %), que destina 4.622 millones a guerra electrónica, 4.150 a los aviones EF-18A y 1.567 millones para la adquisición de helicópteros Super-Puma; la Potenciación y Modernización del Ejército de Tierra incrementa su presupuesto en 12.017 millones respecto a 1986 (+33'3 %), debido a una mayor asignación para obras de infraestructura en Unidades y Dependencias y, también, por el inicio del pago de los nuevos misiles «Aspide»; en la Armada, el presupuesto de Potenciación y Modernización aumenta en 15.618 millones (+30'5 %), en razón al pago de los aviones Harrier, los helicópteros Lamps y las cuatro fragatas. Aunque el presupuesto correspondiente al portaviones ha descendido en relación al pasado año, el Grupo Aeronaval de Combate se llevará más de 42.000 millones de ptas. de presupuesto en 1987, con lo que en los últimos cuatro años, este Grupo habrá absorbido unas inversiones de más de 154.000 millones de ptas., de los que 68.470 habrán sido destinados a las cuatro fragatas, 47.695 para el portaviones 28.233 para los 12 aviones Harrier, y 9.228 para los seis helicópteros Lamps. Cifras, todas ellas, de una magnitud lo suficientemente elevada como para que se hubiera desarrollado un debate político —que no se ha hecho jamás— sobre la conveniencia o la necesidad de poseer un sistema de armas de este tipo. Finalmente, la Potenciación y Modernización del Ejército del Aire ha visto disminuir en un 3 % su asignación para 1987.

Presupuesto para 1987, por Subfunciones*

	<u>Millones ptas.</u>	<u>% Δ</u>
Administración General	97.568	13'1
Fuerzas Armadas	187.171	-0'2
Potenciación y modernización FF.AA.	161.095	30'1
Servicios de apoyo logístico	200.851	14'1
Formación y perfeccionamiento del personal	33.042	1'0
Pensiones y prestaciones económicas	30.527	-0'5
Hospitales y servicios asistenciales ..	25.665	6'1
Investigación técnica aplicada	15.664	-5'9
Total	751.588	10'8

(*) Incluye los presupuestos del Ministerio de Defensa y sus Organismos Autónomos, excluyendo partidas no clasificadas como de «defensa» en los Presupuestos Generales del Estado.

La subfunción con mayor presupuesto es, sin embargo, la de *Servicios de Apoyo*, con 200.851 millones de ptas., y un incremento nada despreciable del 14'1 % en términos monetarios. Esta subfunción atiende a los gastos de alimentación y vestuario del personal de tropa de los tres Ejércitos, así como a la administración, construcción y mejora de viviendas y locales militares. El aumento sobre 1986 es debido, fundamentalmente, al incremento de 11.618 millones del presupuesto de remuneración de personal del Ejército del Aire (+119 %) y al aumento general de las inversiones para Servicios de Apoyo (+20'3 %), particularmente el Apoyo Logístico al Material de la Armada, con un incremento de 4.413 millones (+28'1 %), y del Ejército del Aire, con 4.020 millones de aumento (+38'5 %).

Finalmente, es significativo el descenso presupuestario de la *Subfunción Fuerzas Armadas* (-0'2 % en términos monetarios), y que tiene por misión el proporcionar los medios materiales mediante la realización de maniobras y entrenamiento, abastecimiento de combustibles, etc. Cuatro quintas partes del presupuesto de esta subfunción corresponde a gastos de personal, incluyendo los relativos a las Obligaciones de Personal de la *Dirección de Mutilados y de la Reserva Activa*, que ha visto aumentar su presupuesto en un 24'3 %, hasta alcanzar la importante suma de 64.509 millones de ptas. En cambio, el presupuesto de gastos de personal de las Fuerzas Operativas del Ejército del Aire ha disminuido en un 45'1 % (de 23.575 a 12.933 millones), y el del Ejército de Tierra en un 8'6 % (de 68.608 a 62.707 millones). Las Fuerzas Operativas de la Armada han aumentado por debajo de la inflación (4'32 %), con 14.630 millones de presupuesto.

Finalmente, y dentro del presupuesto de gastos de la función *Administración General del Organismo Central*, figuran unas transferencias al exterior de 630 millones de ptas., que corresponden a las contribuciones de España a la OTAN (621'8 millones de ptas.) y a la NAMSO (Organización OTAN de Mantenimiento y Aprovisionamiento), con 8'3 millones de ptas. Si a esas cantidades sumamos los 417 millones presupuestados en el Ministerio de Asuntos Exteriores para la delegación española de la OTAN en Bruselas, la

aportación española a la Alianza Atlántica será de 1.047 millones de ptas. en 1987. Hay que recordar, en este sentido, que una parte importante de la política de seguridad española se realiza a través del *Ministerio de Asuntos Exteriores*, cuyo programa de *Acción Diplomática Bilateral* atiende las siguientes actividades de Seguridad y Desarme: cuestiones de seguridad internacional, Alianza Atlántica, asuntos político-militares en nuestras relaciones bilaterales con otros países, y cuestiones de desarme y limitación de armamentos. La participación en la OTAN se realiza a través del programa de *Acción Diplomática Multilateral*.

EL PRESUPUESTO DE INVERSIONES PARA ADQUISICION DE ARMAMENTOS

En los últimos cinco años presupuestarios, el Ministerio de Defensa ha previsto inversiones por valor de un billón de ptas., la mayor parte de ellas para compra de armamentos, manteniendo un ritmo de incremento anual del 6'2 % en términos reales (+15'2 % anual en términos monetarios). Este incremento sostenido de las inversiones reales contrasta, en cambio, con el estancamiento total del presupuesto destinado a remuneración de personal (el presupuesto de 1987 es de la misma cuantía, en términos reales, que el de 1983), y el descenso del capítulo de compra de bienes y servicios, que ha experimentado un incremento presupuestario inferior al de la inflación en el período 1983-1987. Estos índices muestran claramente lo que constituye un eje fundamental del Ministerio de Defensa: conseguir un paulatino aumento del presupuesto a costa, exclusivamente, de un incremento anual de las inversiones en armamento.

*Incremento de los capítulos del presupuesto del Ministerio de Defensa.
Período 1980-1987
(en millones de ptas. de 1980)*

	<i>% Δ anual</i>				
	<i>1987</i>	<i>1983</i>	<i>1980</i>	<i>87/83</i>	<i>87/80</i>
Remuneración personal	167.875	167.578	159.893	0'04	0'7
Compra bienes y servicios	49.076	56.520	46.649	-3'4	0'7
Inversiones	119.385	93.908	74.632	6'2	6'9
Total	345.701	325.744	286.247	1'5	2'7

El aumento del 3'5 % de las inversiones para 1987 es debido al incremento de casi un 30 % (en términos monetarios) de las inversiones nuevas, con un presupuesto de 180.092 millones, mientras que las inversiones de reposición aumentarán sólo en un 9'4 %, alcanzando la cifra de 63.054 millones de ptas.

Los proyectos de inversiones que absorben mayor cantidad de presupuesto, en 1987, son los siguientes: las cuatro fragatas FFG (21.339 millones), los aviones EF-18A (16.711 millones entre pagos a realizar por diferentes conceptos), los aviones Harrier AV-8 (8.830 millones), vehículos

blindados y torretas BMR y VEC. de transporte de personal (6.089), los helicópteros Lamps (5.724), el portaaviones (6.328), los helicópteros Super-Puma (4.783), los misiles Aspide (4.178) y los misiles Roland (4.108). Como ya hemos indicado anteriormente, es de nuevo el Grupo Aeronaval de Combate, con más de 42.000 millones, el proyecto que se lleva el mayor porcentaje de inversiones en armamentos. El inicio del pago de los F-18, por otra parte, empieza ya a ser perceptible en el presupuesto de inversiones, aunque con una cantidad muy inferior a la que corresponderá en 1988 y posteriores.

En el presupuesto de inversiones para 1987 se preve también un importante aumento de las *inversiones en el exterior* (+29'2%), aunque con una cantidad inferior a las presupuestadas en los ejercicios de 1985 y 1984, lo que confirma el propósito gubernamental de lograr un máximo de inversión en el interior del país. A estos respecto, están previstas unas *inversiones de 154.063 millones de ptas. para realizar dentro de España*, proporcionando una buena cartera de pedidos a las industrias españolas que trabajan en el sector militar. Madrid (que agrupa las inversiones de carácter general o no regionalizables, con 47.937 millones), La Coruña (32.731 millones), Sevilla (9.052), Cádiz (8.628) y Murcia (5.609), se llevarán la mayor parte de las inversiones para la producción de armamentos.

Localización de las inversiones del Ministerio de Defensa
(en millones de ptas. constantes de 1986)

	<u>% Δ anual</u>				
	<u>1987</u>	<u>1983</u>	<u>1979</u>	<u>87/83</u>	<u>87/79</u>
En España	146.668	117.836	102.159	5'6	4'6
En el exterior	84.807	64.189	31.097	7'2	13'4
Total	231.475	182.025	133.256	6'2	7'1

LA INVESTIGACION DE CARACTER MILITAR

El presupuesto funcional del gasto consolidado del Estado y sus Organismos Autónomos, en lo referente a *Investigación*, es de 15.664 millones de ptas. para 1987, cantidad inferior en un 5'9% a la de 1986.

Los principales proyectos de inversiones en investigación, para 1987, son los siguientes:

	<u>millones ptas.</u>
Futuro Avión de Combate (EFA)	3.520
Bomba SBGL	1.260
Misil Trigat	745
Fragata de los 90 (NFR 90's)	500
Comunicaciones Digitales Automáticas	500
Proyecto Conjunto Interministerial	500
MSAM	500
Radar tridimensional	300

Aunque el presupuesto total es menor que el de 1986, las inversiones en investigación son notablemente superiores a las del pasado ejercicio, alcanzando los 11.583 millones de ptas. (+56 %). Destaca, en este sentido, el aumento de inversiones de los cuatro primeros proyectos del cuadro, que totalizan 6.025 millones de ptas., frente a los 2.357 millones presupuestados en 1986, lo que supone un aumento del 155 %. La mitad del presupuesto de inversiones corresponde a proyectos que se realizan en el marco de la OTAN.

LOS PRESUPUESTOS GLOBALES DE DEFENSA EN ESPAÑA, DE 1980 A 1987

Durante los últimos siete años presupuestarios, los presupuestos globales en defensa han aumentado en una media del 12'5 % anual, esto es, en un porcentaje muy similar al aumento anual del Producto Interior Bruto (12'3 %). Este aumento de los gastos de defensa ha sido superior en los primeros años de la década que en los cuatro últimos. Así, los presupuestos de 1983 a 1987, que son los que han sido elaborados bajo el gobierno socialista, han experimentado un aumento anual del 9'7 %, en términos monetarios, lo que equivale a un promedio del 1'1 % anual, en términos reales.

Como es lógico, la mayor parte del presupuesto viene derivado por lo programado a través del Ministerio de Defensa, que ha aumentado su presupuesto en un 13'7 % anual en el período 1980-87, y un 10'1 % en los cuatro últimos ejercicios. Este descenso respecto a años anteriores es debido, sin duda, a la importante reducción presupuestaria, en términos reales, del año 1986, lo que ha influido en la evolución del cuatrienio citado. En términos reales, el incremento del presupuesto del Ministerio de Defensa ha sido del 2'7 % anual en el período 1980-87, y del 1'5 % anual en el cuatrienio 1983-87.

Respecto a los otros organismos que intervienen en la elaboración del presupuesto global de defensa, destaca el importe de las Clases Pasivas de carácter militar, cuyo presupuesto ha aumentado en una media del 10'3 % en lo que va de década. En este caso, el aumento ha sido ligeramente superior (11'4 %) en el período socialista. El presupuesto de la Dirección General de la Guardia Civil, dependiente del Ministerio del Interior, ha aumentado también en un porcentaje inferior al del Ministerio de Defensa y del PIB (11'4 % anual), siendo superior el incremento de los primeros años que el de los últimos.

En cuanto a los Organismos Autónomos, el aumento ha sido del 9'4 % anual en el período 1980-87, y del 8'4 % anual en los últimos cuatro años presupuestarios.

Estas variaciones han provocado que el porcentaje de los presupuestos militares sobre el PIB pasase del 3'10 % en 1980, al 3'28 % en 1983 (+0'18 puntos), y al 3'14 % en 1987, es decir, prácticamente igual al porcentaje alcanzado en 1980.

Presupuestos globales de defensa en España, 1980-1987
(en millones de ptas. corrientes)

	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981	1980	% Δ anual
									87/83 87/80
Ministerio de Defensa	704.077	630.984	618.631	552.834	478.332	409.283	337.463	286.961	10'1 13'7
Ministerio del Interior:									
D.G. Guardia Civil	128.216	117.296	111.645	(95.500) ¹	(87.200) ¹	73.501	66.642	60.311	(10'1) 11'4
Clases Pasivas:									
De carácter militar	184.692	154.639	142.731	129.395	120.075	122.109	112.060	93.198	11'4 10'3
Ministerio Asuntos Exteriores:									
Contribución OTAN	417	354	325		210	—	—	—	18'7 —
Organismos Autónomos:									
Ministerio Defensa	58.839	61.974	71.236	67.755	56.893	43.664	33.930	31.380	8'4 9'4
D.G. Guardia Civil (M. Int.)	1.144	1.556	3.088	1.360	1.207	705	924	—	-1'3 —
TOTAL	1.077.385	966.703	947.656	(846.844)	(743.917)	649.262	551.019	471.850	9'7 12'5
PIB	34.266.621	31.581.760	28.198.000	25.400.000	22.682.800	19.780.300	17.327.300	15.209.200	10'9 12'3
% Total presup. global / PIB	3'14	3'06	3'36	3'33	3'28	3'27	3'18	3'10	-0'14 +0'04
Presupuesto Ministerio Defensa									puntos puntos
(ptas. constantes de 1980)	345.702	325.588	349.526	338.334	325.744	312.283	294.605	286.911	1'5 2'7
Presupuesto global de defensa									
(ptas. constantes de 1980)	528.996	498.819	532.583	518.268	506.607	495.387	481.039	471.850	1'1 1'6
Presupuesto Ministerio Defensa									
(millones \$, al cambio 1980)	4.822	4.541	4.875	4.719	4.543	4.355	4.109	4.001	1'5 2'7
Presupuesto global de defensa									
(millones \$, al cambio 1980)	7.378	6.957	7.428	7.228	7.065	6.909	6.709	6.581	1'1 1'6

FUENTES: Banco de España, *Informe Anual* 1986 y 1095; Ministerio Economía y Hacienda, *Presupuestos Generales del Estado*, años 1987, 1986, 1985, 1984, 1983, 1982, 1981; Banco de Bilbao, *Informe Económico*, 1984; Banco de España, *Boletín Estadístico*, septiembre 1986.
1. En los años 1983 y 1984, los Presupuestos no han especificado el presupuesto de la Dirección General de la Guardia Civil, por lo que se ha realizado una estimación de su importe.

LOS PRESUPUESTOS DE DEFENSA VISTOS DESDE LA INVESTIGACION SOBRE LA PAZ¹

Este apartado trata, específicamente, sobre algunas de las reflexiones que, desde el gran público, se están llevando a cabo en torno a los presupuestos de defensa en España. Además, y de una forma más concreta, expondré el punto de vista existente desde el ámbito de la investigación sobre la paz. Por tanto, sólo trataré de una manera parcial el rol de seguimiento y control que puede realizarse desde el Parlamento, centrándome en las posibilidades y dificultades que tienen los no-parlamentarios para analizar los presupuesto e influir en su elaboración y control.

En este sentido, me gustaría comentar las siguientes cuestiones:

1) La primera y, quizá, más importante reflexión en torno a los presupuestos de defensa, tanto para España como para cualquier otro país, es el *no reconocimiento de la dimensión internacional de los gastos militares*. Uno de los grandes problemas de la «seguridad internacional y regional» es, precisamente, el mal hábito político de considerar la política de defensa de un país y, consecuentemente, su presupuesto militar, desde una óptica eminentemente estatal, nacional, ignorando que nos encontramos ante unos fenómenos (la seguridad, la defensa) que requieren, cada vez más, de un tratamiento internacional, global, desde el momento que las políticas nacionales, por un efecto sumatorio, determinan una situación global muy específica, en este caso dominada por una carrera de armamentos considerable y una política «global» de seguridad basada en la acumulación de armamentos. Esta correlación seguridad-armamentismo no está produciendo un mayor clima de seguridad, sino justamente lo contrario, es decir, una mayor inseguridad global.

Si las políticas de defensa, a nivel nacional, así como sus presupuestos, no tienen en cuenta que, mediante el continuo incremento de los gastos militares, están contribuyendo a la perpetuación de este rearme mundial, se está desperdiciando la oportunidad y la necesidad de clarificar cuales han de ser las vías políticas y los instrumentos materiales que, en el futuro próximo, podrán ser capaces de crear una auténtica seguridad, tanto a nivel nacional como a nivel internacional. Esto, sin duda, requeriría de un largo y amplio debate, no sólo político o militar, sino también social, sobre las verdaderas necesidades del país y de las formas de satisfacerlas y defenderlas, sin caer en las redes, muy bien tejidas y extendidas, del militarismo, el belicismo, el armamentismo o del imperativo de la tecnología militar.

Cuando esta necesidad crítica sólo se realiza desde la calle y, fundamentalmente, desde el movimiento por la paz, ello quiere decir que existe un desajuste entre la sensibilidad de la opinión pública y la de los centros de decisión política, incluyendo, evidentemente, al Parlamento. Una primera observación sería, por tanto, que las instancias políticas (Gobierno, Ministerios, Parlamento, etc.) comprendiesen la necesidad de abrirse, e incluso de dar cancha, a las opiniones no ortodoxas en materia de defensa y seguridad,

1. El texto de este apartado coincide con la ponencia que, bajo el mismo título, presentó el autor en el Seminario Internacional «La formulación de la política de defensa en Europa y en España», Toledo, 6-12-1986.

especialmente cuando se trate de puntos de vista compartidos por personas de diferentes países y, de una manera particular, los provenientes de centros de investigación sobre la paz.

2) El debate político sobre la seguridad europea que actualmente se está llevando a cabo en varios países, evaluando temas como la seguridad en común, la defensa defensiva, la creación de espacios desnuclearizados, el fomento de la confianza mediante medidas desmilitarizadoras, el desligamiento respecto a la política exterior y de defensa de los Estados Unidos, etc., no parece muy compatible y sí, en cambio, muy alejada, de la actual política de presupuestos de defensa, orientada especialmente hacia una modernización técnica, cuando lo que se necesita es un *nuevo planteamiento en el concepto de defensa que disminuya el componente militar y refuerce el político*, esto es, lo que puede hacerse desde Asuntos Exteriores y otros ministerios.

3) La potenciación de la industria bélica española está contribuyendo a reforzar un grave fenómeno contemporáneo, a saber, la *supeditación de las políticas de defensa al impulso tecnológico derivado de la investigación y desarrollo de carácter militar*, contribuyendo a que la dinámica de este tipo de industria adquiera una parcial autonomía de los centros de decisión política y, particularmente, de las necesidades reales de seguridad de los ciudadanos. Son varios, y costosos, los proyectos de inversiones en sistemas de armas (como el Grupo Aeronaval de Combate y los nuevos carros) que, aunque aumenten la cifra de negocios de algunas empresas del INI, difícilmente podrá demostrarse que son de alguna utilidad para la seguridad de los ciudadanos de este país. El Parlamento no ha sabido realizar, ni exigir, hasta el momento, un debate serio sobre la significación de cada sistema de armas presupuestado. En este sentido, todo está por hacerse.

4) La política de defensa, y su reflejo en los presupuestos, se estructura a partir de unas *hipótesis de amenazas sobredimensionadas*, relegando a un segundo plano la política de cooperación e interdependencia con nuestras zonas geográficas inmediatas, especialmente con el Magreb. Es vergonzosa la irresponsabilidad de los últimos parlamentos, que no han sido capaces de poner encima de la mesa, con la serenidad y valentía que requiere el caso, el tema de Ceuta y Melilla y, de una forma más general, nuestras relaciones con el llamado «escenario de amenaza más inmediato», el Magreb.

Bajo la excusa de no haber sido protagonistas de una importante historia colonial en el Norte de Africa, eludimos la responsabilidad de establecer una conexión política, cultural, económica, tecnológica y social con el Magreb, tanto o más extensa como la que se pretende establecer con América Latina, cuando la proximidad geográfica, las necesidades de cooperación y el imperativo de compartir una zona vital para nuestro desarrollo, el Mediterráneo, deberían ser razones más que suficientes para que este hipotético «frente de amenazas» se convierta en nuestro más importante «frente de cooperación». La política exterior y de defensa, no hace falta decirlo, no sólo no van en esta dirección, sino que se edifican, en parte, bajo la hipótesis contraria, es decir, sobre la creencia de que la mejor forma de cooperación con el Magreb es venderle armamento y controlar, así, los flujos de armamentos de la zona.

5) Sorprende, en este sentido, que no se contemple como una *amenaza para nuestra seguridad*, cuando creo que lo es, la *estrategia intervencionista y*

los planteamientos de guerra de baja intensidad que Estados Unidos (aliado del Gobierno y del Parlamento) ha diseñado y aplicado en nuestro entorno inmediato, el Mediterráneo. La permanencia en España de bases militares de un país con el que la mayoría de los españoles no comparten su política exterior intervencionista, es algo más que un anacronismo.

6) Volviendo a los *presupuestos*, una importante observación es la del *equivoco de su cuantificación*. Persiste todavía, a pesar de las críticas que el mismo PSOE había hecho en su momento, la costumbre de considerar como gastos de defensa los referidos, exclusivamente, al Ministerio de Defensa, cuando lo correcto sería incluir en este concepto, también, el presupuesto de los Organismos Autónomos de carácter militar, la Guardia Civil, los haberes pasivos de carácter militar y la contribución a la OTAN que se hace desde Asuntos Exteriores. Para 1987, esta diferencia de criterios cuantitativos supone, nada menos, que 373.000 millones de ptas., esto es, la diferencia entre los 704.000 millones de presupuesto del Ministerio de Defensa y los 1.077.000 millones correspondientes al gasto global contabilizado en la forma antes mencionada. Esta última cifra implica un nivel de gastos equivalente al 3'1 % del PIB. Presentar como gasto militar sólo el correspondiente al Ministerio de Defensa es, en nuestro sistema presupuestario, un engaño a la opinión pública que debería corregirse inmediatamente. Las recomendaciones de la ONU en este sentido (S.77.IX.2, S.81.I.9 y S.83.IX.4) son bien claras y no existe motivo para que no se exija su cumplimiento, a menos que haya una voluntad deliberada de ocultar la realidad, haciendo ver que se gasta menos, para así poder aumentar más.

7) Sobre este aspecto, hay que hacer notar también la *diferencia entre el gasto presupuestado y el gasto realizado finalmente*. En el periodo 1975-85, los créditos finales al Ministerio de Defensa fueron un 108 % superiores a los créditos previstos inicialmente (presupuestos). Esta desviación fue del 14 % en 1985, lo que nos permite suponer que el gasto real de 1987 puede alcanzar fácilmente los 790.000 millones de ptas. para el Ministerio de Defensa, y 1'2 billones de ptas. para el gasto global en defensa, lo que nos situaría a un nivel del 3'5 % del PIB. Comento esta diferencia, no como una crítica, sino como recordatorio.

8) El equívoco de la cuantificación tiene que ver, creo, con lo que podríamos denominar «*síndrome del ranking*», esto es, la constante necesidad que parecen tener los últimos gobiernos de mostrar lo bajos que estamos en el ranking mundial de gastos militares. Según la publicación «*Datos y Cifras 1986*», del Ministerio de Defensa, España ocupa el puesto 24, de entre los 65 más desarrollados, en cuanto a presupuestos de defensa, el 49 en cuanto a gastos de defensa / presupuestos del Estado, el 56 en relación al PIB y el 42 en relación al gasto de defensa per capita. Si utilizásemos el «*presupuesto global*», subiríamos bastantes lugares en el ranking. Pero esto no es lo importante. Lo relevante, y desde mi punto de vista, preocupante, es que los centros de decisión política consideren una virtud, una aspiración loable y un propósito encomiable, escalar puestos en el ranking de gastos militares mundiales, como si se tratase de un indicador de seguridad, de bienestar o de desarrollo. Podríamos recordar, al respecto, que Japón sería el anti-paradigma de este síndrome y que, en cualquier caso, es fácil demostrar que el mantener un alto nivel de gastos militares no equivale necesariamente a disponer de un mayor nivel de vida. Sería

deseable, en cambio, que el Gobierno mantuviese este espíritu de ascensión en el ranking mundial de gastos sociales, culturales y educativos, particularmente en el índice de presupuestos para la Universidad.

Es un autoengaño, y una falta de respeto hacia la opinión pública, utilizar determinados índices relativos, como el de gastos de defensa per cápita, sin tener presente que los países que disponen de una población importante, caso de España, siempre reflejarán un índice menor en algunos gastos determinados, como los de defensa, al de países menos poblados. Hay un tipo de presupuestos que son proporcionales al número de habitantes, pero existen otros que tienen un coste fijo, por lo que su incidencia per cápita va en función del número de habitantes sobre los que debe repartirse. Utilizar este tipo de índices de forma indiscriminada no tiene otra explicación que el hacer ver que se gasta menos que otros, con objeto de pedir mayor presupuesto. Lo cierto, sin embargo, es que de esa forma se falsea la realidad.

9) A pesar del avance que supone el publicar y poner a disposición del público interesado, los presupuestos de los ministerios para 1985 y 1986, la información de los presupuestos de defensa adolece todavía de un *exceso de secretismo*. Una vez presentados a las Cortes, los presupuestos son enviados a los grupos parlamentarios, quedando al criterio de estos quienes pueden tener acceso a su consulta. La mayor parte de los ciudadanos no tienen fácil acceso a estos presupuestos antes de que sean aprobados, por lo que resulta casi imposible incidir en su corrección. Por ello, y partiendo del derecho que todo ciudadano tiene de conocer la forma cómo es gastado el dinero público, sugiero que el Ministerio de Economía y Hacienda, en el mismo momento en que facilita los presupuestos a los grupos parlamentarios, envíe una copia a cada Delegación Provincial de Hacienda, con objeto de que estos presupuestos estén a consulta pública durante el plazo de enmiendas, y con el propósito de que los ciudadanos tengan la oportunidad de conocer el contenido de estos presupuestos y pueden manifestar su opinión sobre los mismos.

En relación a esta falta de divulgación de los presupuestos, quiero hacer constar mi perplejidad por el hecho que, a estas alturas, las estadísticas de gastos militares de la OTAN todavía no incluyan los gastos de España, lo que me hace sospechar que probablemente existen problemas para homologar la forma de contabilizar los presupuestos españoles.

10) Respecto a las inversiones militares, el Anexo de Inversiones de los Presupuestos Generales del Estado indica solamente la inversión a realizar durante el año presupuestado, señalando también el período de años que abarca cada proyecto. A diferencia de otras épocas, en las que sí se especificaba, no consta en la actualidad ninguna referencia a los *gastos ya realizados de cada proyecto*, así como de lo que falta por invertir. De esta forma, no es posible conocer con exactitud el coste total de cada proyecto y, por tanto, no hay posibilidad de controlar su desarrollo o los excesos presupuestarios. Por otra parte, la información que al respecto se facilita en el volumen «Presupuesto por Programas y Memorias de Objetivos», no se corresponde muchas veces con las cifras que el propio Ministerio de Defensa ha facilitado en algunas ocasiones a los medios de comunicación. Resulta sorprendente, en este sentido, que si aplicamos los indicadores del porcentaje de obtención y adquisición del Grupo Aeronaval de Combate (pp. 114

de la Memoria de Objetivos para 1987), con las cifras de inversiones presupuestadas para este mismo concepto (pp. 180 y 181 del Anexo de Inversiones para 1987), resulta que el Grupo Aeronaval de Combate tiene un coste total de más de 430.000 millones de ptas., sin contar inversiones complementarias, lo que me parece una barbaridad de inversión.

11) También en el Anexo de Inversiones, cuando estas se realizan en el extranjero, *no se especifica en que país se hace la inversión*. Si tenemos presente que, para 1987, se prevén unas inversiones en el exterior de 89.000 millones de ptas. por parte del Ministerio de Defensa, parece razonable exigir que, en el futuro, los presupuestos especifiquen también los países destinatarios de tan importante cantidad.

12) Finalmente, y al margen de los presupuestos, es menester recordar la urgencia en mantener un severo *control de las exportaciones españolas de armamento*. No existe ningún tipo de justificación para prolongar la falta de información actual sobre los tipos, el importe y los destinatarios de estas exportaciones. Es un absurdo que, por un lado, se quiera jugar la baza de promocionar las exportaciones de este sector y, paralelamente, se quiera mantener un elevado grado de confidencialidad sobre el tema. Los ciudadanos tenemos derecho a conocer con exactitud todos estos datos, y el Parlamento tiene la obligación de controlarlos. Exigimos, por tanto, que el Gobierno elabore, en breve plazo, una estadística sobre las exportaciones españolas de armas realizadas en los últimos cuatro años, indicando la cantidad, el importe, el destinatario y el fabricante.

Dos últimos comentarios para finalizar. En primer lugar, señalar que este listado de críticas representa sólo una parte de un conjunto mucho más amplio de observaciones que pueden hacerse sobre la política de defensa. En segundo lugar, que esta actitud crítica no es obstáculo para reconocer aspectos positivos de la actual política de defensa, y en este sentido quiero manifestar mi esperanza de que el proceso ya iniciado de dialogar sobre defensa con sectores que no pertenecen a la Administración, especialmente con los centros de investigación sobre paz, se multiplique y se desarrolle en los términos de cordialidad manifestados hasta ahora.