

Manuela Mesa (coord.)

Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras

Anuario 2016-2017

baiz



ceipaz

Libro Amigo de los Bosques
GREENPEACE

El papel de este libro es 100% reciclado, es decir, procede de la recuperación y el reciclaje del papel ya utilizado.

La fabricación y utilización de papel reciclado supone

el ahorro de energía, agua y madera, y una menor emisión de sustancias contaminantes a los ríos y la atmósfera. De manera especial, la utilización de papel reciclado evita la tala de árboles para producir papel.

Seguridad internacional y democracia:
guerras, militarización y fronteras.
Anuario CEIPAZ 2016-2017

Federico Mayor Zaragoza, José Antonio Sanahuja, Mark Ackerman,
Manuela Mesa, Francisco Javier Verdes-Montenegro, Caterina García,
Josep Ibáñez, Rosa Meneses, Ignacio Álvarez-Ossorio, Marc Saurina,
Xulio Ríos

© Federico Mayor Zaragoza, José Antonio Sanahuja, Mark Ackerman, Manuela Mesa,
Francisco Javier Verdes-Montenegro, Caterina García, Josep Ibáñez, Rosa Meneses,
Ignacio Álvarez-Ossorio, Marc Saurina, Xulio Ríos

De esta edición:

© CEIPAZ

Fundación Cultura de Paz
Ciudad Universitaria Cantoblanco
Pabellón C

Calle Einstein, 13. Bajo
28049 Madrid

Tel. 91497.37.01

info@ceipaz.org

[http:// ceipaz.blogspot.com](http://ceipaz.blogspot.com)

Edición de textos: CEIPAZ

Diseño: Alce Comunicación

Impresión: Perfil Gráfico

5ª edición: Mayo 2017

ISSN: 2174-3665

Depósito legal: M-16885-12

Sumario

Introducción <i>Manuela Mesa</i>	9
---	---

Tendencias internacionales

La ética del tiempo ante los retos globales <i>Federico Mayor Zaragoza</i>	19
Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos <i>José Antonio Sanahuja</i>	41
Guerras de frontera. Los fabricantes y vendedores de armas que se benefician de la tragedia de los refugiados en Europa <i>Mark Akkerman</i>	79
El tráfico de personas en el Triángulo Norte en Centroamérica: un negocio muy lucrativo <i>Manuela Mesa</i>	109
Los presupuestos militares en tiempos de crisis: el caso de España <i>Francisco Javier Verdes-Montenegro</i>	129

Perspectivas regionales

Populismo y nacionalismo: la política exterior estadounidense de la Administración Trump. Balance de 100 días de gobierno <i>Caterina García y Josep Ibáñez</i>	149
Seguridad en el Mediterráneo. Focos de tensión: terrorismo, guerra y crisis de refugiados <i>Rosa Meneses</i>	167
El impacto regional del conflicto sirio en Oriente Medio <i>Ignacio Álvarez Ossorio</i>	179
Turquía en el contexto actual: los desafíos para la democracia y su papel en la región <i>Marc Saurina</i>	197
China en sus relaciones con Estados Unidos <i>Xulio Ríos</i>	215

Relación de autores y autoras	233
-------------------------------------	-----

Los presupuestos militares en tiempos de crisis: el caso de España*

Francisco J. Verdes-Montenegro

Investigador Instituto Complutense de Estudios Internacionales



Introducción

La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca y sus declaraciones respecto a las “obligaciones” de sus socios europeos en el seno de la OTAN, habida cuenta de sus gastos respectivos en Defensa, ha recuperado el debate sobre cuánto hay que dedicar a esta partida presupuestaria. El compromiso del 2% del Producto Interior Bruto (PIB) para los socios de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) no es nuevo, tampoco los debates sobre *burden-sharing*, presentes en las relaciones entre EEUU y Europa desde la época de Kissinger como Secretario de Estado. Sin embargo, este debate ha adquirido más protagonismo tras los reproches de Trump a sus “aliados malagradecidos que se han aprovechado de la generosidad estadounidense” (BBC, 2016).

*Agradecimiento a Pau Escales y Julio Rodríguez por los comentarios realizados a un borrador inicial. Los fallos u omisiones son responsabilidad exclusiva del autor.

Teniendo en cuenta los distintos criterios que se emplean por parte de los países, el porcentaje de gasto militar respecto al PIB es una de las variables más comunes para valorar de forma comparada el esfuerzo de cada país en el ámbito de la Defensa. El porcentaje del 2% del PIB es el horizonte que se remarcó en la Cumbre de Gales de 2014, y en el que tanto Trump como su Secretario de Estado de Defensa, James Mattis, se aferran para convencer a los países europeos que deben dedicar más recursos a sus presupuestos de Defensa.

En la cita de Gales, concretamente, se apuntó explícitamente a la necesidad de invertir la tendencia a la baja de los presupuestos de Defensa. Y además de recordar el compromiso del 2%, se hizo referencia a la necesidad de dedicar más del 20% a inversión en nuevos equipamientos mayores, incluyendo inversión y desarrollo. Para los países que no alcanzaban ese porcentaje, el grueso de los socios que conforman la Alianza Atlántica, se incluían tres recomendaciones: (i) cesar toda disminución del gasto en Defensa, (ii) buscar aumentar su gasto en Defensa en términos reales a medida que el PIB aumente, y (iii) tratar de aproximarse en una década al 2% recomendado (OTAN, 2014).

El gasto en Defensa, como cualquier gasto público (o inversión), lleva aparejado un debate en torno al coste de oportunidad que implica dedicar los recursos limitados de un Estado en una partida concreta y no en otras (como por ejemplo la educación, la sanidad o la I+D de carácter civil). En ese sentido, la pretensión de invertir la tendencia en el gasto en Defensa y lograr el horizonte del 2% del PIB expresado en Gales y subrayado por la Administración Trump, incluyendo una quinta parte dedicada a la adquisición de grandes equipamientos con alto valor añadido, coincide con un periodo de crisis múltiples en la UE en el que esta meta tiene un encaje todavía más complejo. Mientras la economía europea sigue estancada, y el proyecto político atraviesa un periodo de incertidumbre y redefinición, agravado tras el *Brexit*, varios países como España, siguen con unos presupuestos encorsetados por las políticas de austeridad planteadas desde la UE que limitan el gasto en partidas clave para el grueso de la ciudadanía que han sufrido severos recortes en los últimos años, como la sanidad o la educación. Este “corsé” europeo, lastra además una inversión pública que apueste por un modelo productivo diverso y sostenible que reemplace los empleos que se han perdido durante la burbuja inmobiliaria –en un país con una de las tasas de desempleo más elevadas del continente, especialmente entre los jóvenes– y con un incremento alarmante de parámetros sociales, como las tasas de pobreza infantil. En ese contexto, se registra en España para 2017 un aumento del 30% del gasto en Defensa. ¿Responde este abrupto aumento a las exigencias de la OTAN y/o la Administración Trump?

En España para 2017 se registra un aumento del 30 % del gasto en Defensa

Además de responder a este interrogante, a continuación se pretende profundizar en las tendencias de gasto en Defensa, tomando cierta perspectiva y analizando los montos dedicados a este campo a escala internacional, para posteriormente ir complejizando la problemática conforme se aterriza en el escenario europeo, y en concreto, al propio caso español. En este último caso, se polemizará en torno a las propias cifras que se manejan al respecto, ahondando en dos partidas que vienen registrando gastos extraordinarios de forma continuada: Programas Especiales de Armamento (PEA), y operaciones en el exterior.

Cabe hacer dos apuntes previos, uno de carácter más teórico y otro metodológico. Respecto al primero, se tendrá en consideración el enfoque de la securitización¹ que, tal y como plantea la Escuela de Copenhague que la abanderó, al securitizarse una cuestión y enmarcarse como una amenaza –entre las cuales puede incluirse algunas que se abordan por parte del ámbito de la defensa–, se logran recursos excepcionales por parte de los actores securitizadores (como por ejemplo, las Fuerzas Armadas o los ministerios correspondientes), se polariza el debate, y se permite vulnerar algunos procedimientos y normativas al uso por la excepcionalidad que conlleva responder a dicha amenaza. Tal y como plantearon, Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde, lo ideal en sociedades democráticas es que el menor número de cuestiones se securiticen, para evitar los efectos apuntados y preservar el debate público y la necesaria deliberación, el respeto al propio Estado de Derecho y el ordenamiento jurídico imperante, así como un uso racional y transparente de los recursos públicos (Buzan et. al., 1998).

En lo que concierne al apunte metodológico, no existe una definición unívoca y comúnmente aceptada respecto al gasto militar en Defensa, existiendo diversas formas de cuantificarlo en función del país y de los propios organismos que se ocupan de recopilar y sistematizar la información –OTAN, Organización de Naciones Unidas (ONU), Agencia Europea de Defensa (EDA, por sus siglas en inglés), etc.–, al incluir en función de uno u otro distintos programas y partidas. En este caso, las cifras que se manejarán para las comparativas internacionales son las que computa una de las instituciones de referencia en materia de gasto militar: el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Esta fuente es la que se emplea con más frecuencia ya que, a partir de la definición que asume la OTAN, dispone del abanico temporal y geográfico más amplio (1988-2015), y con mayor grado de homogeneidad (Fonfría, 2013:177-198).

¹ Para adentrarse en la teoría de la securitización y en algunos de los debates que se han dado en torno a este planteamiento teórico desde que fuera acuñado por la Escuela de Copenhague, véase Verdes-Montenegro (2015).

Una radiografía del gasto en Defensa global y regional desde el fin de la Guerra Fría

Si se analizan las tendencias de gasto militar desde una perspectiva amplia en el último cuarto de siglo, el fin de la Guerra Fría supuso sin lugar a dudas un punto de inflexión. El deshielo del conflicto bipolar que empieza a materializarse con la llegada de Gorbachov y se plasmó con la caída del muro de Berlín, conllevó una dinámica de securitización a gran escala que se manifestó en la mayor reducción del gasto militar del último cuarto de siglo. Así, con el final de esta etapa que se inicia al acabar la Segunda Guerra Mundial, se pasa de unas cifras de gasto equivalentes a casi 1,6 billones en 1989, a 1,2 en poco menos de tres años (1992). Durante la década de los noventa, y ante un escenario en el que se iba afianzando la geoeconomía y la inserción internacional de los países como principales preocupaciones en el periodo de globalización que afloraba con más fuerza en ausencia de la lógica bipolar, se hablaba de dividendos de la paz para referirse a los beneficios que conllevaba para los presupuestos nacionales liberar montos dedicados hasta ese momento al gasto militar para, en un escenario de mayor distensión, poder dedicarlo a otras partidas, como lucha contra la pobreza, educación, sanidad, etc.

El año con mayor gasto en Defensa del periodo de la posguerra fría fue 2011, a la espera de las cifras registradas en 2017

Esta tendencia a la baja de los presupuestos de Defensa que se inicia ya a mediados de los ochenta se afianzó a nivel global hasta finales de los noventa. En 1995 y 1997, se alcanzaron las sumas más bajas que rondaban los 1.07 billones de dólares. En cambio, desde 1999 se invierte la tendencia, y en especial tras el 11-S y las intervenciones en Afganistán (2001) e Irak (2003), se abre una nueva etapa en la que los presupuestos de Defensa, en términos agregados, van volver unos guarismos similares a los de la Guerra Fría e incluso superiores a partir de 2007, con cifras superiores al 1,6 billones de dólares.

La senda de crecimiento del gasto en Defensa empezará a frenarse con los efectos de la crisis económica de 2008 y alcanzará su punto álgido en 2011 en el que se llega a los 1,78 billones de dólares de gasto mundial en Defensa, coincidiendo con la aprobación por parte del Congreso de EEUU de una ley de control presupuestario que limita el margen de maniobra de la Administración Obama (BCA, por sus siglas en inglés). A la espera de las cifras que registre 2017 en las que no se descarta llegar a la mayor cifra de gasto en Defensa del periodo de posguerra fría, 2011 se mantiene pues como el año con mayor gasto en Defensa. Desde entonces se ha registrado un tendencia moderada a la baja en el gasto global, que se explica en buena medida por la bajada en los precios de las materias primas, pero que con la llegada de Trump, así como el aumento de los conflictos internacionales, su crudeza, y las tensiones entre países, estarían alterando una vez más la

lógica y abriendo una nueva etapa de rearme desde 2015 (Perlo-Freeman *et. al.*, 2016; Pettersson, T. y P. Wallensteen, 2015).

Si se atienden estas cifras de gasto por regiones, se observa como las Américas –sobre todo por lo que respecta a EEUU, al ser el país que más cantidad dedica a Defensa en términos absolutos–, se mantiene como la región que más recursos ocupa en gasto militar durante todo el periodo de posguerra fría. Sin embargo, en el caso de Europa se constata como en los noventa fue la región que más disminuyó estas partidas, dejando de ser la región que más esfuerzo presupuestario otorgaba a Defensa a finales de los ochenta (en torno a los 700.000 millones de dólares), y manteniéndose desde entonces en las mismas cifras que, en términos agregados, rondan los 400.000 millones de dólares.

Ese estancamiento del continente europeo, acompañado del progresivo aumento del gasto militar en Asia y Oceanía –deudor en este caso del considerable aumento que ha contabilizado China–, explica que desde 2013 esta última haya desbancado a Europa, pasando a ser la segunda región que más desembolsa en Defensa a escala internacional. En cuarto lugar, y algo más alejado de estas pero con lagunas más significativas en la disponibilidad de datos, está Oriente Medio que ha duplicado su gasto desde principios de los noventa y consolidado cada año una tendencia en auge. Finalmente, a la cola, con unas cifras bastante alejadas del resto de regiones aunque, asimismo, con una dinámica de mayor gasto se encontraría África, quien dedica dos veces y medio más en gasto militar que al acabar la Guerra Fría (15.500 millones de dólares en 1988 frente a los 39.100 en 2015).

En lo que respecta a los volúmenes de gasto en Defensa por países, se observa como existen unas fuertes asimetrías, con Estados-Unidos (36%) y China (13%) acaparando prácticamente la mitad del gasto mundial. A pesar del mayor repliegue de tropas realizado por Obama desde 2010 en las dos principales frentes de EEUU cuando inició su mandato, Afganistán e Irak, este país desembolsa más del tercio mundial de gasto en Defensa, con unas cifras de casi 600.000 millones de dólares en 2016 que equivalen, como en 2015, al 3,3 % de su PIB. Por su parte China ha aumentado en más de un 130% su gasto en Defensa en la última década, y aunque ha frenado un poco la tendencia coincidiendo con la ralentización de su economía, el país asiático ha alcanzando unas cifras estimadas de 215.000 millones de dólares (1,9% del PIB chino).

El resto de países que se encuentran entre los quince que más desembolsan en Defensa no se altera, produciéndose tan solo leves cambios de posiciones de un año para el otro. Rusia que era el tercer país

*13 países
aglutinan
alrededor de un
30% del gasto
mundial, que
sumado a
Estados Unidos y
China
representan
cerca del 80%*

que más gastaba en 2014, pasó al cuarto lugar en 2015 y en el último registro vuelve a recuperar una posición, fruto de los vaivenes del rublo en los dos últimos años. Arabia Saudí, queda por debajo pese a asumir una política exterior más belicista por su intervención en Yemen y el perfil más alto asumido en el conflicto sirio. Por su parte, India asciende con fuerza en 2016, seguida de Francia y el Reino Unido que bajan una posición respectivamente. Y desde la octava posición hasta la decimoquinta no hay variaciones entre 2015 y 2016, situándose de mayor a menor: Japón, Alemania, Corea del Sur, Brasil, Italia, Australia, Emiratos Árabes Unidos e Israel. Estos 13 países aglutinan alrededor de un 30% del gasto mundial, que sumado a Estados Unidos y China representan cerca del 80% (SIPRI, 2015).

El gasto en Defensa tiende a asumir una lógica de inercia, fruto de la impopularidad social del mismo y de los compromisos de largo plazo que implican las adquisiciones de equipamientos. En ese sentido, y pese a ser aliados a través de la OTAN, Europa es la región que muestra una concepción de la Defensa más divergente respecto a la de Estados Unidos, y la que muestra más resistencias a un aumento del gasto militar (Fonfría y Marín, 2012: 11-14), como el que sugiere la OTAN y apunta la Administración Trump. Desde 2007, el gasto de Defensa en la Unión Europea disminuye en términos agregados, lo que se explica sin duda por los efectos de la crisis económica que han sufrido estos países, así como a las políticas de austeridad que se han impuesto desde 2010. Así se ha pasado de un gasto de 200.000 millones de euros en 2007 a 180.000 millones de euros en 2015 (EUISS, 2016).

Si se afina todavía más el análisis y se atiende a una comparativa subregional dentro de la UE, se constata como el mayor peso del recorte en gasto militar lo están registrando los países del Sur de Europa², habiendo reducido en conjunto desde 2007 a 2015 cerca de un 40% del gasto en Defensa. Europa del Este³ era la segunda subregión que más disminuía, cayendo en un 10% su gasto en Defensa respecto a 2007, hasta que en 2014 se ha alterado la tendencia y ha pasado a ser la única subregión que dedica más recursos en 2015 que en 2007.

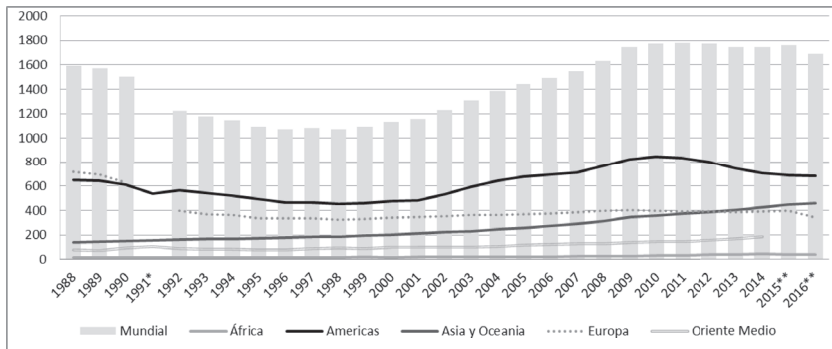
Así, se puede inferir que las políticas de austeridad, tanto en los países del Sur como en los del Este, influyen en la disminución del gasto con más fuerza en estas subregiones. De los 20 países con una mayor disminución de su gasto en Defensa desde 2006 a escala internacional,

² Según la comparativa que hace el *European Union Institute for Security Studies* (EUISS) a partir de los datos del ISS, se incluye dentro de la categoría "Sur de Europa" los siguientes países: Croacia, Chipre, Grecia, Italia, Malta, Portugal, Eslovenia y España.

³ Por "Europa del Este", el EUISS consideran los países que figuran a continuación: Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovaquia.

12 son europeos, 12 son europeos, y 10 forman parte de algunas de estas dos subregiones que han sido las que más han sufrido las políticas de austeridad (véase gráfico nº 1). El giro que se produce en 2014 en Europa del Este coincide con el inicio del conflicto en Ucrania, la invasión de Crimea y las crecientes tensiones con Rusia que han trastocado por completo la situación en el flanco Este, reavivando unas lógicas de securitización, sobre todo en Polonia, que tienen un mejor encaje con la propuesta de mayor gasto que plantea la OTAN y a la que apunta la Administración Trump. Ahora bien, en los países del flanco Sur, una subida del gasto en Defensa sin una aparente “amenaza” cercana tiene un escenario más complejo para poder justificarse.

Gráfico 1. Evolución del gasto militar mundial y por regiones, en miles de millones de dólares constantes (1988-2016)



Fuente: SIPRI

(*) Los datos correspondientes a 1991 no cuentan con datos correspondientes a la subregión de Europa del Este

(**) Los datos correspondientes a 2015 y 2016 no cuentan con datos correspondientes a Oriente Medio

De este modo, la revisión por las grandes cifras y tendencias merece la pena completarse con un análisis algo más pormenorizado de un caso particular, como el de España en el que se profundizará a continuación, de cara a arrojar luz sobre las tensiones que operan entre las dinámicas de austeridad europeas y las de aumento del gasto que se plantean desde la OTAN y la Administración Trump. ¿Cómo se explica un aumento del 30% del gasto en 2017? ¿Qué influencia ha tenido en ello Trump y/o el compromiso con la OTAN?

Top-20 de los países que más han reducido
sus presupuestos de Defensa en el periodo 2006-2015

Países	Gasto Militar (2015)	Disminución 2006-2015 (-%)
Venezuela	5265	77
Eslovenia	407	37
Letonia	286	37
Grecia	5083	35
República Checa	1778	35
Hungría	1023	31
Georgia	327	31
Italia	23840	30
Irán	10265	30
Etiopía	423	30
Bulgaria	661	27
Sierra Leona	42,2	24
Madagascar	61,0	23
Fidji	49,2	23
Macedonia	107	21
España	14104	20
Eslovaquia	973	19
Holanda	8873	16
Dinamarca	3463	14
Croacia	755	14

Fuente: SIPRI
Elaboración propia

(*) En fondo gris claro los países europeos

*Desajustes
contables que no
solo afectan a la
transparencia de
los mismos sino
que tiene
importantes
implicaciones en
términos de la
propia
sostenibilidad del
modelo actual*

El gasto militar en España: opacidad, dilución y omisiones

El presupuesto nacional de un país, independientemente de la partida concreta, no deja de ser el lugar en el que se plasman las prioridades de los distintos Gobiernos, en función de la correlación de fuerzas que opera en su arena política, al tener que aterrizar en cifras concretas y limitadas cuánto se gasta, quién lo hace y para qué cuestiones. En el caso de los presupuestos de Defensa, desde la administración Kennedy se extendió en buena parte de los países, incluida España años más tarde, una sistemática relación entre el planeamiento militar y la técnica presupuestaria: el *Planning, Programming, Budgeting System* (PPBS). A través de este método se pretende que los progra-

mas que se desarrollan en materia de Defensa se hagan sobre unas prioridades, con limitaciones presupuestarias y previstas, en lugar de asignar recursos de acuerdo con las necesidades presentadas sin más por los Estados Mayores (Born, 2006).

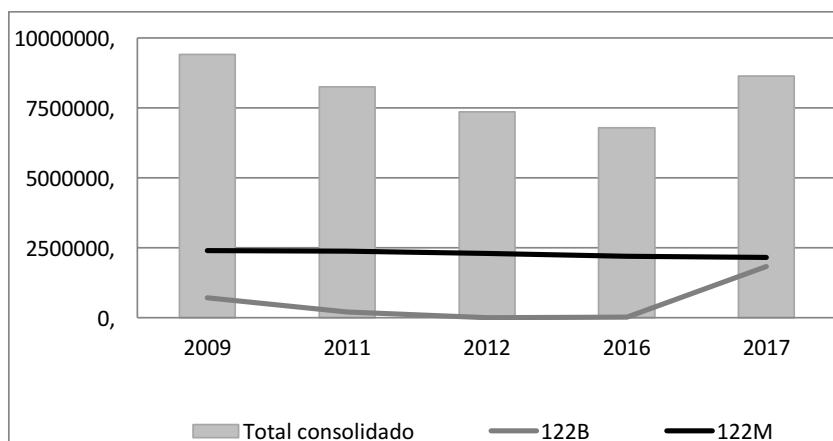
En España, desde 1978, con el fin de la dictadura y el inicio de la transición a la democracia, se incluye una sección en los Presupuestos Generales del Estado (PGE), dedicada exclusivamente a Defensa que aglutina a los distintos ejércitos y el gasto del Ministerio que se ocupa del gobierno civil sobre los mismos. A partir de 1984 se revisa el método empleado en los PGE y se pone en marcha un presupuesto con clasificación funcional, que además de reflejar quién hace el gasto como centro de coste o servicio presupuestario (criterio orgánico) y en qué capítulos y artículos (criterio económico), se incluye una tercera modalidad que incluye un parámetro más que da nombre a la clasificación y permite saber para qué se gasta: la estructura de programas y subprogramas. No obstante, como apunta Pérez Muínelo (2009), en España la modalidad funcional no ha terminado de concretarse en Defensa ya que, en lugar de reflejar para qué se gasta, incluyendo las fueras operativas a las que se destina los recursos, se redunda en la modalidad económica (Pérez Muínelo, 2009).

Esta no es la única anomalía que se registra en el presupuesto de Defensa y, como pretende explicarse a continuación, se pueden identificar otras que desde hace años inciden en el carácter opaco y poco riguroso del presupuesto que se presenta por parte de los distintos Gobiernos a la ciudadanía. Estos desajustes contables, que algunos de ellos se inician ya en los noventa, no sólo afectan a la transparencia de los mismos sino que tiene importantes implicaciones en términos de la propia sostenibilidad del modelo actual, y de la propia calidad democrática del país.

Diferentes colectivos pacifistas españoles, así como Centros de Investigación para la Paz, como el Centre Delàs, denuncian desde hace años que el gasto militar en España no está computado correctamente en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) que presenta cada año el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda. Tal y como apuntan estos actores de la sociedad civil, una cantidad nada desdeñable del gasto militar se reparte anualmente en diferentes partidas entre varios ministerios, como el de Industria, Exteriores, Interior, Fomento, Presidencia, etc. Así lejos de los relatos oficiales que afirman que el gasto en Defensa en España es uno de los más bajos de la Unión Europea, con un porcentaje del 0,9% del PIB, el ejercicio de monitorización que llevan a cabo de los presupuestos distintos actores de la sociedad civil cifran el gasto militar final en 2016 entre los 17.465 millones hasta los 30.928 millones de euros. Lo que supondría un mínimo el 1,6 del PIB, llegando para algunos actores al 2,71% del PIB (Ortega y Buhigas, 2016; CUC, 2017a).

Para comprender qué está en juego hace falta remontarse a algunas decisiones que se toman años atrás y, como ejemplos paradigmáticos, se tendrán en cuenta unas partidas presupuestarias que, lejos de adolecer de problemas coyunturales, han registrado un funcionamiento anómalo desde hace varios lustros. En lugar de hacer un análisis pormenorizado de los PGE, se centrará la atención en dos de las partidas con un funcionamiento anómalo más flagrante: por un lado, el llamado “programa de modernización” y en concreto el subprograma 122B dedicado a los gastos de los Programas Especiales de Armamento (PEA); y por otro, el de “operaciones en el exterior” en el que se contabilizan las misiones y operaciones en el que llevan a cabo las Fuerzas Armadas fuera del territorio (programa 122M).

Gráfico 2. Presupuesto de Defensa total, y por programas 122B y 122M (2009/2011/2012/2016/2017) (en miles de euros)



Fuente: Presupuestos Generales del Estado
Elaboración propia

Conviene preguntarse no sólo por el coste de oportunidad respecto a otras partidas presupuestarias, sino a las propias capacidades de la Defensa que quedan fuertemente restringidas

Los Programas Especiales de Armamento (PEA)

Los PEA se aprobaron durante el primer Gobierno de José María Aznar (1996-2000) con una factura que en ese momento se extendía hasta 2025. Dejando a un lado que todos los equipamientos requieren grandes sumas para su financiación y cuentan con un alto contenido tecnológico, la financiación triangulada entre el Ministerio de Defensa, las industrias contratistas y el Ministerio de Industria, es el rasgo común de todos los PEA (Ortega y Buhigas, 2015). Esta triangulación implicaba una financiación plurianual en la que el grueso de las cantidades debía abonarse a partir del décimo año durante un periodo de quince años.

Entre los equipamientos adquiridos a través de los programas iniciales, impulsados en varias legislaturas, se incluyen sistemas de armamento como los aviones Eurofighter y A400-M, helicópteros (Tigre y NH-90), fragatas (F-100, F-105 y F110), un buque de proyección estratégica (BPE), buques de aprovisionamiento y acción marítima (BAC y BAM), submarinos (S-80), blindados (Pizarro y Leopardo), misiles, y distintos tipos de misiles (Taurus, Spike, Iris-T) y obuses, entre otros equipamientos (DSCD, 2017). En ese sentido, llama la atención como algunos de estos equipamientos, como los propios vehículos blindados, se corresponden más a unos escenarios propios de la Guerra Fría que de las actuales amenazas a la seguridad y la defensa de un país integrado en la UE y un entorno en el que la tecnología cambia a un ritmo mayor que los ciclos de estos programas.

Así, ante un contexto internacional cambiante y unas tecnologías en constante evolución, como la emergente robótica 4.0, conviene preguntarse si estos equipamientos que condicionan el margen de maniobra del Ministerio de Defensa hasta 2030 se adaptan con eficacia a las necesidades de la defensa de un país como España. Es decir, conviene preguntarse no sólo por el coste de oportunidad respecto a otras partidas presupuestarias, sino a las propias capacidades de la Defensa que quedan fuertemente restringidas a la hora de adquirir otras tecnologías que podrían ser más adecuadas a las amenazas de los escenarios actuales: ciberdefensa, drones, etc.

Debe subrayarse como el número de contratistas de la industria armamentística que asumió los encargos incluidos en los PEA fue reducido para el conjunto de diecinueve equipamientos que se adquirieron por aquel entonces. Tres empresas absorbieron el grueso de los encargos realizados por los respectivos ejércitos: General Dynamics las del Ejército de Tierra, Navantia los de la Armada, y EADS los correspondientes al Ejército del Aire, configurando así una relación de monopsonio-monopolio (Navazo, 2013). También es preciso señalar que algunos de estos equipamientos, en especial los que afectan al Eurofighter, A400-M y Tigre y la NETMA (NATO Eurofighter and Tornado Management Agency, por sus siglas en inglés) son contratos internacionales en los que entran en juego varios socios europeos a través de la OCCAR (*Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement*; por sus siglas en francés), por lo que los contratos son “blindados”, dificultando con ello el margen de maniobra para escenarios de renegociación.

La magnitud de la compra, ya en ese momento por encima de lo que el presupuesto del Ministerio de Defensa podía asumir de acuerdo con los guarismos anuales que gestionaba, requirió habilitar una línea de financiación plurianual triangular entre este Ministerio, las indus-

Este mecanismo de financiación en la última legislatura, y su declaración de inconstitucionalidad, es lo que explica el aumento de un 30% del presupuesto de Defensa

trias adjudicatarias de los programas y el Ministerio de Industria. Así, la triangulación consistía en que este último Ministerio adelantaba a los contratistas una parte de las cuantías por medio de un crédito sin interés que, una vez se entregaban los equipamientos al Ministerio de Defensa, estos lo devolvían a Industria, al mismo tiempo que Defensa les abonaba las cantidades correspondientes. Para las cuentas públicas, esta triangulación implica trasladar las cantidades prestadas de Defensa a Industria. Sin embargo, existe un elemento adicional que dificulta la devolución de los préstamos por parte de Defensa ya que, con los techos de déficit que marca Comisión Europea a España, este movimiento implicaría un aumento sustancial que reduciría el margen de maniobra de un presupuesto ya de por sí ajustado (Ortega y Buhigas, 2015).

Si bien los relatos oficiales apuntan a la crisis económica que afecta al país a partir de 2008 como el elemento que ha alterado la programación de pagos de los PEA, se puede poner en duda esta afirmación al atender a las cifras que se manejaban en el Ministerio durante las décadas previas. Estudios realizados identifican un “funding gap” en la financiación del Ministerio respecto a estos programas equivalente a 1.320 millones de euros, a lo que habría que incluir el mayor coste de mantenimiento que exigen estos nuevos equipamientos (Lozano y Navazo, 2014; Perdices, 2017). Por si fuera poco, la factura de estos programas, lejos de reducirse se fue incrementando por sobrecostes, pasando del coste inicial de 26.821 millones de euros, a unas cifras que en 2017 se estiman en torno al 37.000 millones de euros (Ortega y Buhigas, 2015).

La gestión de estos programas desde los noventa ha adolecido de una preocupante opacidad que, teniendo en cuentas las cifras en juego, exigen mayor claridad. No es hasta el año 2011 que se presentan los primeros datos oficiales sobre los PEA y los presupuestos de Defensa por el Secretario de Estado de Defensa del momento, Constantino Méndez (Navazo, 2013). Ya con Pedro Morenés al frente del Ministerio de Defensa en 2013, se produce una refinanciación de los PEA con la industria de armamento, que tienen como consecuencia un encarecimiento de los programas. A pesar de haberse reducido el número de unidades adquiridas tras las negociaciones con los contratistas, el monto como tal ha aumentado si bien se han alargado los plazos de devolución del crédito así como los plazos de entrega de algunos programas. Entretanto, se han publicado noticias que apuntaban a los retrasos en las entregas y algunos problemas con algunos de los prototipos adquiridos, como los submarinos S-80 que encadenaban dificultades de flotación. También hay informes del Tribunal de Cuentas que apuntan a excesos de financiación y la omisión de la imposición de penalidades de demora en programas que han sido objetos de retraso, como en el caso del BAM (Tribunal de Cuentas, 2016b).

Un elemento más a tener en cuenta es que los PEA se financiaron desde 2012 y hasta 2015 a través de Decretos Ley del Gobierno, que se aprobaban en verano como créditos ampliables a cargo de deuda a partir del Fondo de Contingencia. La finalidad de este fondo se desvirtuaba al financiar un pago previsto y programado desde hace años. Esta maniobra presupuestaria del Gobierno de Rajoy fue declarada inconstitucional en una sentencia del Tribunal Constitucional del 7 de julio de 2016⁴. 4.390 millones de euros han sido desembolsados a través de este recurso, dejando tras la sentencia 716,8 millones de euros de presupuesto pendiente de pago, correspondiente al ejercicio 2016. Este mecanismo de financiación en la última legislatura, y su declaración de inconstitucionalidad, es lo que explica así el aumento de un 30% del presupuesto de Defensa en 2017, y no el compromiso del 2% asumido en Cardiff o la presión ejercida por Trump.⁵

Mientras el Gobierno de Rajoy, a través de su ministra, María Dolores de Cospedal, ha subrayado que la subida nada tiene que ver con la llegada de Trump a la Casa Blanca, tampoco es del todo plausible atribuir al compromiso de Cardiff –adquirido en 2014– la voluntad de computar los PEA en el presupuesto de Defensa. En esa línea se viene justificando el aumento del presupuesto forzado por la sentencia del Tribunal Constitucional, tal y como hizo el Secretario de Estado de Defensa, Agustín Conde, en la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados que se celebró el 30 de marzo de 2017. “Esta medida [que los créditos correspondientes a los PEA se computen en la sección de Defensa de los presupuestos] estaría en consonancia con el compromiso asumido en la Cumbre de Gales de 2014” (DSCD, 2017b). Con ese discurso que apela a un compromiso internacional, como en este caso el 2% de gasto en Defensa marcado por la OTAN, se legitima de cara a la ciudadanía el mayor aumento del gasto en Defensa desde la transición a la democracia. Una medida impopular, máxime en el contexto de austeridad que se mantiene en España, e invisibilizando con ello que la medida se podría haber tomado por parte de ese mismo Gobierno mucho antes si esa misma fuera la motivación, y no forzada por una sentencia y una nueva aritmética parlamentaria que le obliga a ello.

⁴ https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2016_069/2014-06524STC.pdf
Véase recurso de inconstitucionalidad contra el art. 2.1 del Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto, “por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos en el presupuesto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Los recurrentes (PSOE, IU, ICV-EUIA, CHA, Izquierda Plural, UPyD) exponen que estas necesidades de pago “no surgen espontáneamente, ni de manera inesperada como consecuencia de nuevos contratos, tratados o acuerdos, por lo que las obligaciones en cuestión, su existencia, cuantía y vencimiento, eran absolutamente conocidas para el Gobierno en el momento de dotar de medios al Ministerio de Defensa en los PGE”.

⁵ La subida de un 30% del presupuesto de 2017, equivale a 1817,63 millones sobre el presupuesto de 2016. De esa subida, tal y como reconoce el Secretario de Estado de Defensa en su comparecencia del 26 de abril de 2017 en la Comisión de Defensa, se puede desglosar en 716,8 millones correspondientes a los PEA que no se satisficieron en 2016 (DSCD, 2017b). El restante hasta llegar a 1824 millones, es decir, 1107,2 millones de euros corresponderían al pago de los PEA en 2017.

Operaciones en el exterior

Desde los años noventa, y de forma creciente, España participa en distintas misiones y operaciones en el exterior, de carácter bilateral o multilateral. El grueso de estas se realiza bajo el mandato de Naciones Unidas o bajo el paraguas de alguna de las organizaciones a las que pertenece España, como la OTAN o la UE. También existen otras de carácter *ad hoc*, como la que viene desarrollándose por una coalición global de países para combatir el Estado Islámico (ISIS/DAESH, según sus siglas en inglés o francés) desde 2014. Como se viene subrayando por parte del Ministerio de Defensa, nunca antes España había tenido tanta presencia en el exterior en este tipo de operaciones. Durante el primer semestre de 2017, este país cuenta fuera de sus fronteras con 2.684 militares participando en 17 operaciones.

Estas diferencias significativas entre el crédito inicial presupuestado para las operaciones en el exterior y lo que se liquida finalmente a final de año, altera y desvirtúa con ello el propio presupuesto de Defensa que se presenta con carácter anual

Algunos expertos vienen apuntando a un déficit en la legalidad y rendición de cuentas ante el Parlamento respecto a algunas de estas operaciones. Por ejemplo, como apunta Carlos Penedo, la Guardia Civil opera desde hace años en Mauritania sin que el Ministerio de Defensa ni el de Interior rinda cuentas en el Parlamento. Tampoco respecto al despliegue de carros de combate blindados (Leopard) a los que se les dará uso por primera vez desplegándolos en Letonia, y respecto a los cuales, ni el Congreso ni la ciudadanía van a ser informados de ello (Penedo, 2017). Cabe recordar que, tal y como se aprobó en la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2015, fruto de la movilización ciudadana que retiró las tropas de Irak que había mandado el Gobierno de Aznar, para la participación de España en este tipo de operaciones –si no es para defender la soberanía o interés nacional del país–, el Gobierno tiene que realizar una consulta previa en el Parlamento y recabar la autorización de esta cámara (LODN, 2015).

Ahora bien, como con los PEA, las deficiencias en esta materia afectan asimismo a los propios mecanismos de financiación de las mismas. Desde hace años, por parte del Tribunal Constitucional se viene señalando que la presupuestación de estas partidas correspondientes a las operaciones y misiones en el exterior adolecen de una “falta de rigor y realismo” (Tribunal de Cuentas, 2016b: 70). ¿A qué se deben pues estas afirmaciones reiteradas del órgano fiscalizador de las cuentas públicas respecto a la presupuestación de estas operaciones?

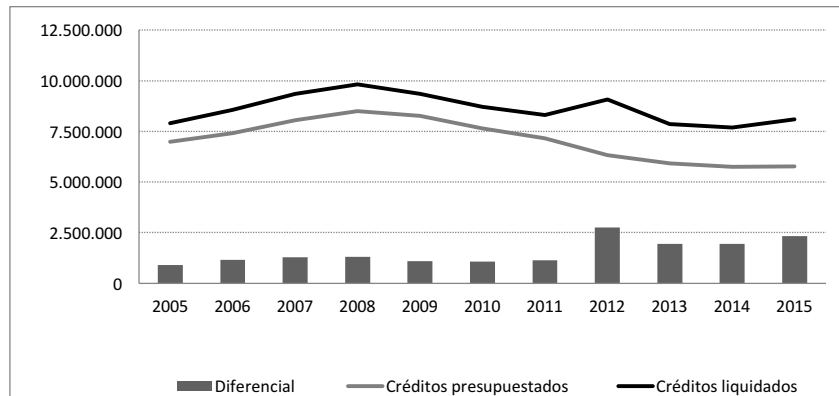
Coincidiendo con la participación de España en misiones en el exterior, se aprobó una resolución el 6 de noviembre de 1990 en la que se regulaba los criterios de imputación de los gastos de estas misio-

nes en los Presupuestos Generales del Estado. El concepto 228 en el que se recogían estos gastos, correspondiente a “Gastos corrientes en bienes y servicios”, incluía una serie de excepciones al criterio general de clasificación económica que rige para el gasto público al permitir que se incluyera imputaciones de estos gastos correspondientes a otros capítulos, como gastos de personal (correspondiente al capítulo 1) e inversiones reales (correspondiente al capítulo 6). La justificación a esta excepción que se mantuvo hasta 2011, tal y como se recoge en la mencionada resolución, era “dotar a las asignaciones presupuestarias (...) de la flexibilidad precisa para cubrir con prontitud adecuada las necesidades operativas que se planteen, sin que por ello se limite el control que para la gestión de los referidos créditos se establecen en las disposiciones legales” (Tribunal de Cuentas, 2016b). Desde 2011, siguiendo las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, se ha desglosado esas partidas en el PGE, sin embargo, se sigue recurriendo a unas prácticas presupuestarias inadecuadas.

En el último informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas disponible sobre esta materia, realizado sobre las operaciones en el exterior correspondiente al año 2009 y 2010, y debatido en el Congreso en marzo de 2017, se observa como en el programa 228, la diferencia entre el crédito inicial (en ambos años la misma cantidad: 14,36 millones de euros) y el crédito definitivo, era de entre 699.194 millones de euros (2009) y 752.248 millones (2010). Es decir, como mínimo 50 veces más entre lo presupuestado y lo ejecutado. Unas cifras que, como reconocía el propio presidente del Tribunal de Cuentas en su comparecencia en el Congreso, Álvarez de Miranda García, no se registra en esas magnitudes para otras partidas ministeriales en los PGE y viene produciéndose desde los años noventa (DSCG, 2017b).

Para conocer las cifras exactas de la diferencia entre lo presupuestado y ejecutado hay que esperar más de un año a que el Ministerio de Hacienda publique los informes de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Algunos colectivos pacifistas que monitorizan estos gastos, basándose en los informes de la IGAE, estiman en más de 17.593 millones de euros el sobregasto en créditos para Defensa en el periodo 2002-2014 (CUC, 2016b). La media de sobregasto en la última década que se tiene registro (2005-2015) equivale a un 23,09% superior de los créditos presupuestados para Defensa. Cifra que aumenta significativamente, si se atiende al periodo del primero Gobierno Rajoy (2012-2015), en el que la media es de 37,75%.

Gráfico 3. Evolución de los créditos de Defensa (2005-2015), discriminando entre el crédito presupuestado y el ejecutado, e incluyendo el diferencial entre ambos (en millones de euros)



Fuente: IGAE

Elaboración propia

Este aumento (del 30% en 2017) lejos de responder a las presiones de Trump o a un mayor compromiso repentino con la OTAN, se explica por la sentencia del Tribunal Constitucional

Estas diferencias significativas entre el crédito inicial presupuestado para las operaciones en el exterior y lo que se liquida finalmente a final de año, altera y desvirtúa con ello el propio presupuesto de Defensa que se presenta con carácter anual. Como apunta Transparencia Internacional, estas disparidades terminan por inhibir la capacidad de fiscalización y propio control parlamentario que compete a la propia Comisión de Defensa, y al Parlamento en su conjunto, respecto al presupuesto de Defensa, minando con ello un elemento clave en los sistemas democráticos. Por si fuera poco, como señala el propio informe del Tribunal de Cuentas, el defecto en la presupuestación inicial también incluye problemas en su gestión, ya que origina una carga de trabajo extraordinaria para las unidades encargadas de su tramitación (Tribunal de Cuentas, 2016b).

Como viene apuntando desde décadas este mismo tribunal, para lograr un presupuesto más riguroso y realista es preciso modificar el procedimiento actual de presupuestación, diferenciando las operaciones en curso de las operaciones imprevistas. Con ello, por ejemplo, sería difícilmente asumible la paradoja que registra el proyecto de presupuestos generales del Estado que presenta el Gobierno en 2017: al mismo tiempo que se hace gala de tener más operaciones en el exterior que nunca, de acuerdo con los compromisos ya adquiridos, se reduce en el proyecto de presupuestos presentado el programa 122M correspondiente a estas operaciones. Y como reconoce el propio Secretario de Estado de Defensa, no hay variación respecto a lo presupuestado en 2016 por la participación de España en misiones de paz: 14,3 millones (DSCD, 2017b:7). ¿Cómo se financiará entonces esa mayor presencia de las Fuerzas Armadas en operaciones en el

exterior si no aumenta en presupuesto para presupuesto para ello? Vista la praxis en las últimas décadas, no es difícil anticipar cómo se financiará el más que previsible desajuste.

Conclusiones

Tras una revisión de las tendencias globales y regionales sobre el gasto militar, se ha constatado como, tras la significativa bajada que se registró al final de la Guerra Fría, en los últimos años se vislumbra una tendencia al rearme en varios países. Con la llegada de Trump a la presidencia de EEUU, este debate ha ganado mayor visibilidad mediática por su pretensión de que Europa, en el marco de la Alianza Atlántica, dedique más recursos al gasto en Defensa, así como a inversión en equipamientos con alto valor tecnológico.

De acuerdo con los registros más confiables sobre gasto en Defensa, Europa registró una importante disminución en esta partida presupuestaria desde el fin de la Guerra Fría, dejando de ser la región que más dedicaba a pasar a ser la tercera, después de Norteamérica (con el grueso aportado por Estados-Unidos) y Asia (en su caso por el significativo incremento de China). Si bien se ha registrado una leve disminución en la última década, si se afina algo más, se constata que esa disminución la protagonizan con más fuerza los países que han tenido que aplicar políticas de austeridad. Dejando a un lado que en Europa del Este se han avivado las tensiones con Rusia, lo que ha supuesto un giro hacia un aumento de su gasto en Defensa, Europa del Sur es la subregión que registra una bajada más significativa, entre las cuales sobresalen, por las magnitudes que representan, las disminuciones de países como Grecia, Italia o España. Estos países tendrían que lidiar con la tensión de un compromiso con la OTAN que apunta al alza, mientras las políticas de austeridad dejan poco margen de maniobra para ello, y presionan más bien a la baja, habida cuenta de los recortes que se han registrado en estos años en otras partidas clave para la ciudadanía.

Ahora bien, tras afinar un poco el análisis y detenerse en un caso particular como el español, se constata como existen distorsiones significativas a la hora de contabilizar el gasto militar. Este país que ha roto la supuesta tendencia a la baja con un aumento del 30% de su gasto en Defensa para 2017, muestra como el relato de la Administración Trump y el compromiso de Galés han sido más un *explanans* que un *explanandum*. Este aumento lejos de responder a las presiones de Trump o a un mayor compromiso repentino con la OTAN, se explica por una sentencia del Tribunal Constitucional que obliga al Gobierno a presupuestar los pagos de estos programas en el proyecto de ley

que se hace llegar a las cámaras, y no por medio de un cargo a deuda a través de un Decreto-Ley y el Fondo de Contingencia como se ha presupuestado durante la primera legislatura de Rajoy. Esta argucia presupuestaria que ha sido declarada inconstitucional no es una práctica aislada sino que se acompaña de un presupuesto de Defensa diluido en otras partidas (Industria, Economía, Fomento, Presidencia, etc.), como vienen señalando distintos colectivos pacifistas y centros de investigación para la paz.

Además de la opacidad que caracteriza la gestión de los PEA, manifiesta en la falta de información respecto a los calendarios de pago y las condiciones que se han renegotiado con las industrias contratistas, existen otras partidas que adolecen de problemas de presupuestación. Es el caso de las operaciones en el exterior que, como se ha visto, con algunas de las operaciones no sólo se está omitiendo la requerida rendición de cuentas y la autorización de las mismas a través del Parlamento, como figura en la Ley Orgánica de Defensa Nacional, sino que su financiación también cuenta con una praxis irregular desde hace décadas. Como señala el Tribunal de Cuentas, es preciso un presupuesto inicial para este programa que sea más riguroso y realista, ya que las diferencias con el presupuesto liquidado son 50 veces superiores, algo que no se da en ninguna otra partida de los Presupuestos Generales del Estado. Además de generar dificultades administrativas en la gestión de este programa, el desajuste anual en el programa de operaciones termina por desvirtuar el proyecto de PGE que se presenta a la ciudadanía, omitiendo una media del 23,09% de los créditos de Defensa en la última década, y llegando hasta el 37,75% en la última legislatura.

Así, esta revisión algo más aterrizada del presupuesto de un país europeo como España, permite interrogarse si, fruto de la presión social que existe en esta región para el gasto en Defensa, las irregularidades estructurales detectadas en estos dos programas analizados, son prácticas frecuentes en el resto de países. Asimismo, algunas de estas prácticas vienen a confirmar algunos de los postulados de la teoría de la securitización, como los recursos excepcionales o la vulneración de procedimientos normativos para cuestiones que afectan al ámbito de la seguridad y la defensa. Sin embargo, no podría hablarse de securitización como tal ya que no hay ninguna amenaza que haya sido identificada para justificar estas prácticas presupuestarias, más allá de una presumible voluntad de sortear la presión ciudadana ante las cifras reales que se maneja cada año.

Referencias bibliográficas

BBC (2016), "5 cosas concretas que podrían cambiar en el mundo con Donald Trump como presidente de Estados Unidos", redacción *BBC Mundo*, 10 noviembre 2016. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37922446> [Accesado el 3 de diciembre de 2016].

Born, H. (2006), *Control parlamentario del sector de la seguridad. Principios, mecanismos y prácticas*. Madrid: IUGM.

Buzan, B, Waever, O. y J. De Wilde (1998) *Security a new Framework for Analysis*, Ed. Lynne Rienner, Boulder.

CUC (2017a), "Gasto militar 2016. Gasto antisocial". Colectivo Utopía Contagiosa.

CUC (2017b), "Liquidación del gasto militar de 2014 según la IGAE", Colectivo Utopía Contagiosa.

DSCG (2017), Comparecencia del señor presidente del Tribunal de Cuentas, sesión nº 6, celebrada el martes 28 de marzo de 2017, XII legislatura, nº 27, celebrada el martes 28 de marzo de 2017.

DSCD (2017a), Comparecencia del señor secretario de Estado de Defensa (Conde Bajén), diario de sesiones del Congreso de los Diputados, XII legislatura, nº 178, celebrada el jueves 30 marzo de 2017.

DSCD (2017b), Comparecencia del señor secretario de Estado de Defensa (Conde Bajén), diario de sesiones del Congreso de los Diputados, XII legislatura, nº 216, celebrada el 26 de abril de 2017.

Fonfría, A. y R. Marín, (2012), "Factores explicativos del gasto en Defensa en los países de la OTAN", *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, pp. 11-34.

Fonfría, A. (2013), "El gasto en defensa en España. Una nota metodológica", en *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 1, Madrid, pp. 177-198.

Fonfría, A. (2015) "La adquisición de sistemas y su financiación: problemas y algunas soluciones", *Cuadernos de estrategia*, nº 175, pp. 187-215.

LODN (2005), Ley Orgánica de Defensa Nacional, nº 5/2005, 17 de noviembre.

Lozano, I. y B. Navazo (2014), "Los Programas Especiales de Armamento: fraude, despilfarro y utilidad", I Informe UPyD, julio de 2014.

Navazo, B. (2013), "El impacto de la crisis económica en la Defensa: autónoma irrelevancia o acción combinada", en *Documento de Trabajo OPEX*, nº 72/2013, Observatorio de Política Exterior, Fundación Alternativas, Madrid.

Ortega, P. y X. Bohigas (2015) "Fraude e improvisación en el Gasto Militar. Análisis del presupuesto de Defensa español del año 2016", nº 26, Centre Delàs d'Estudis per la Pau.

OTAN (2014), "Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales", Gales, Reino Unido, 26 de septiembre de 2014. Disponible en: http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en

Pérez Muínelo, F. (2009), *El gasto de Defensa en España (1946-2009)*, Ed. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid.

Penedo, C. (2017), "Operaciones militares al margen del Parlamento", en *Estrella Digital*, 4 de abril de 2017.

Perlo-Freeman S., Fleurant A., Wezeman P. y S Wezeman (2016), "Trends in world military expenditure, 2015", SIPRI, abril 2016.

Pettersson, T. y P. Wallensteen (2015), "Armed conflicts, 1946-2014", *Journal of Peace Research*, Vol. 52(4), pp. 536-550.

Transparencia Internacional (2015), "Spain. 2015 country summary". Government defence anti-corruption Index. Informe disponible en: http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/ti_defense_spain.pdf

Tribunal de Cuentas (2016a), "Informe de fiscalización de la financiación extraordinaria de los programas especiales de Armamento y material para las Fuerzas Armadas, ejercicios 2012, 2013 y 2014. Análisis especial de los programas de gestión internacional: EF2000, A400M, y Tiger, y de los programas de gestión nacional: BAM, Leopard y NH90, nº 1.115, aprobado en sesión el 30 de junio de 2016 y con acuerdo para elevarlo a las Cortes Generales.

Tribunal de Cuentas (2016b), "Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en Misiones Internacionales, ejercicios 2009 y 2010", nº .943, aprobado en la sesión del 28 de junio de 2012

Tian, N; Fleurant, A.; Wezeman, P.D. y S.T. Wezeman (2017) "Trends in world military expenditure, 2015", SIPRI, abril 2017.

Verdes-Montenegro, F.J. (2015) "Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad", en *Relaciones Internacionales*, nº 29, pp. 133-153.