

Pressupostos de Defensa

Principis rectors, objectius i periodització

Aclariments preliminars

Qualsevol tipus de política, per ser creïble, ha d'anar acompanyada de la corresponent proposta pressupostària. És també el cas de la política de defensa que, com ja vam demostrar amb el darrer document¹, no va pas en detriment de les polítiques de benestar. Aquest tòpic, emprat fins l'avorriment pel lobby pacifista, només es cert quan hi ha una mala gestió dels pressupostos de defensa. Com sabem, països com Noruega o Dinamarca, tenen pressupostos de defensa molt més elevats que els de l'Estat espanyol i gaudeixen d'un estat del benestar envejable. En conseqüència, com en qualsevol àrea on s'inverteixi diner públic, cal vetllar per una gestió racional en la planificació i eficaç en l'execució.

Hem de dir també, que aquest document és un breu resum orientatiu dels papers més grans i detallats, sengles per cadascuna de les branques de les FDC. Cal tenir present però, que la lectura reflexiva dels documents "[Una anàlisi estratègica](#)" i "[Doctrina militar: desenvolupament d'un model propi](#)" és imprescindible per entendre aquest. Aquests dos documents "suporten" els referents al dimensionament: de la Força Naval, Força Aèria, Força Terrestre, Serveis Comuns, i Reserva (aquests dos darrers inèdits encara).

CONCEPTES BÀSICS

Com hem dit, la defensa és un àmbit més de l'administració pública i per tant, en un estat democràtic, està subjecte a una normativa. També en els pressupostos. En el cas dels pressupostos de defensa, tot i que poden haver-hi variacions de mètode d'un estat a un altre acostumem sempre a trobar els mateixos capítols. Aquí emprarem els que fa servir l'[Agència Europea de Defensa](#)(EDA), però de forma purament metodològica, sense que això pressuposi cap a aposta a favor o en contra de ser a la UE. Hi ha doncs, quatre capítols principals:

1. **Operacions i Manteniment:** és el capítol que fa referència als costos necessaris per poder mantenir en funcionament les pròpies forces, amb independència de si es tracta d'exercicis o desplegaments operatius.
2. **Personal:** aquest capítol comprèn el pagament de totes les persones que treballen en l'àmbit de la defensa. S'hi inclou tan el personal civil (tasques de gestió, administració i serveis) com el militar, ja sigui aquest permanent o reservista.
3. **Inversió (material i R+D):** Aquí es fa referència a la despesa per adquisició de material (no el manteniment) així com la investigació pel desenvolupament i millora de sistemes propis. Un àmbit on cal cercar una col·laboració equilibrada entre el sector públic i privat.

¹ Veure: [La defensa es contraposa al benestar?](#)

4. **Infraestructura:** Aquest capítol engloba tota aquella despesa referent a instal·lacions (aquarteraments, ports, aeròdroms, dipòsits,...)

Volem focalitzar molt més l'aspecte de la correcta distribució de recursos entre aquests capítols que en el total destinat als pressupostos de defensa. Imaginem per exemple dos estats: "A" i "B". Tots dos destinen la mateixa quantitat a defensa, però mentre l'"Estat A" té compromès el 80% del pressupost en els capítols de personal i d'inversió, l'"Estat B" només hi destina el 50%. Quin dels dos estarà en millors condicions per sostenir una campanya perllongada? Això no vol dir que no ens haguem, de preocupar de la quantitat total destinada a defensa. Com hem vist en estudis anteriors, la despesa mínima en defensa hauria de ser del 1,2% del PIB, en el benentès que seriem dins algun tipus d'aliança per mancomunar despeses. De no ser-hi, la xifra seria superior.

Però tornem ara als capítols comptables i al nostre plantejament de distribució.

PRINCIPIIS RECTORS

La defensa és un bé públic que repercuteix en tot el conjunt de la ciutadania, com ho és també la sanitat. Però mentre el "retorn" en sanitat és pot quantificar (nombre de pacients atesos, ràtio de metges, etc.) en el cas de la defensa és molt més difícil. Es pot emprar el paralel·lisme amb les assegurances: esperem no fer-les servir mai, però n'exigim les millors cobertures pels diners que hi aportem. Si la guerra és (com han dit pensadors des de Tucídides fins Martin Van Creveld) la més incerta de les activitats humanes, com podem estar segurs de quanta inversió en defensa és suficient? Doncs senzillament, no podem. Mai podem reduir la incertesa doncs, si aquesta fos zero, les guerres no es lliurarien mai ja que en sabríem llur resultat d'avançada. El que sí que podem fer és mirar de minimitzar aquest marge d'incertesa tot generant un sistema de defensa, tan ben preparat i disponible com ens sigui possible amb els recursos que tinguem a l'abast. Un sistema que, a causa dels costos que implicaria atacar-lo, faci desistir les possibles amenaces. En una paraula: **dissuasió**.

Com dèiem més amunt, creiem que en els pressupostos de defensa és més important el *com* que el *quant*. Així doncs, procedirem a l'exposició de com cal repartir la despesa en els quatre capítols, per tal que de cada euro invertit en defensa n'obtinguem el màxim rèdit de dissuasió possible.

Operacions i manteniment

Es prioritza aquest capítol per damunt del d'inversió, ja que aquest garanteix la nostra dissuasió convencional. Ha estat un problema comú en moltes forces armades occidentals la manca de disponibilitat de recursos en aquest àmbit per l'excés dels costos dels programes de material. A l'Estat espanyol, a més, s'hi ha afegit un sistema d'alt comandament macrocefàlic, que ha esdevingut un seriós llast. Les Forces de Defensa de Catalunya (FDC) no poden cometre aquests errors. Creiem doncs, que un cop ja assentades les bases de les FDC, el percentatge del pressupost de defensa destinat a operacions i manteniment s'hauria de situar entre el 35-40%. Això ens permetria, en temps de pau, garantir un alt nivell de preparació. El manteniment d'aquest nivell, com s'ha demostrat al

llarg de la Història, genera un efecte multiplicador. El millor exemple d'això, creiem, en són les Forces de Defensa d'Israel entre el 1947 i el 1973. Malgrat estar sempre en inferioritat numèrica i en la majoria dels casos, material, en sortiren vencedores. L'entrenament constant, i una tenacitat incombustible, fou clau. A banda de mantenir un alt nivell d'instrucció, una bona dotació del capítol d'operacions també repercuteix en la disponibilitat. Dit d'una altra manera: de que ens serveix tenir 100 caces si només tenim pressupost per mantenir-ne operatius 20?

Personal

Hem de recordar que en un ministeri de defensa s'hi compta tant el personal civil com el militar. El personal civil s'encarrega de totes aquelles tasques com ara l'administració i els serveis, per tal de deixar el màxim percentatge possible de personal militar per tasques purament operatives. Alhora, cal que distingim entre forces permanents i forces reservistes. Ja en documents anteriors hem apostat per unes àmplies forces de reserva, talment com a Dinamarca o Noruega². El primer motiu d'aquesta opció és el manteniment del vincle entre les forces armades i la societat a la que defensen. De l'altra, també genera un estalvi al contribuent. Som del parer que un reservista ha de tenir els mateixos drets i deures que un militar permanent. Així doncs, amb un període d'activació anual d'un mes, es pot disposar de fins a una dotzena de reservistes al preu pel d'un militar a temps complet. Contemplem doncs, un capítol de personal que compregui un 30-35% del pressupost de defensa.

Inversió

La inversió en material, si bé tindrem ofertes temptadores d'agafar "packs", ha de ser reflexiva i estudiada fins el darrer detall. Hem d'elaborar uns criteris d'adquisició ("*procurement*") per tal que tots els sistemes (armes, sensors, comunicacions, etc...) que comprem encaixin correctament i no siguin un llast. No només hem de tenir en compte les especificacions tècniques i el preu de determinat sistema, sinó els costos de tot el seu "life cycle". Si bé no hi ha pràcticament cap estat que sigui absolutament autosuficient en material de defensa, cal mirar de reduir aquesta dependència en alguns àmbits clau, com és el cas del "life cycle". És el cas de Finlàndia que, malgrat disposar de pocs sistemes de producció pròpia, gestiona en bona mesura el seu manteniment i actualització. Una despesa que, diguem-ho, repercuteix en llocs de treball. No hem d'oblidar tampoc, l'àmbit de la Recerca i el Desenvolupament. Aquest és un camp on les universitats catalanes hi tenen molt a dir. Centres com l'Institut de Ciències Fotòniques o el Laboratori de Bioacústica de la UPC podrien fer bones aportacions en tecnologia de làser i sònar respectivament.

Infraestructura

² Veure: [Pau i Defensa segons el GPI](#)

Aquest és un camp que necessitarà una inversió inicial important, doncs disposem de ben poques infraestructures de les FAS que es puguin aprofitar. Pels exercicis més bàsics de la Força Terrestre, San Climent, Talarn i El Bruc ens poden fer servei, però se'ns queden curts. Haurem de cercar un espai prou ampli on es puguin realitzar exercicis per diferents tipus d'unitats (mecanitzades, aerotransportades, etc). Molt possiblement la zona del pla de Lleida i/o la comarca de la Noguera podrien adequar-se a aquests requisits. No hem de descartar tampoc, com passa al Regne Unit, que s'arribi a acords amb municipis i propietaris rurals per determinats exercicis que no comportin foc real. Per la Força Aèria, apostem per l'aeroport d'Alguaire, una infraestructura clarament desaprovechada. No hem de descartar tampoc, acondicionaments addicionals a aeroports com Reus, Girona i Òdena. En el cas de la Força Naval, el buit d'infraestructures és desolador. Palamós i Vilanova i la Geltrú ens apareixen com les instal·lacions més fàcils d'habilitar i ampliar; uns ports que ja actualment acullen un important transit malgrat les seves dimensions. Alhora, aquesta dimensió mitjana les converteix també en instal·lacions més fàcils de protegir. Recordem que aquesta distribució, a banda dels requisits de cadascun dels emplaçaments esmentats, respon també a una voluntat de corregir el desequilibri territorial de Catalunya, víctima d'una capital macrocefàlica.

PERIODITZACIÓ

Considerem que seria un exercici inútil intentar donar un pressupost anual, oimés quan estem creant unes forces de bell nou. Trobem més encertat fer una programació plurianual. En aquest cas, optarem pel model que segueix el Regne de Dinamarca, on s'estableixen programes de cinc anys revisables. Aquests, parteixen d'un "white paper" on es desgrana la situació estratègica (amb els corresponents riscos i amenaces), l'estat de les pròpies forces, i una previsió de les necessitats en els següents cinc anys. Alhora, és un sistema que serveix per allunyar els afers de defensa dels enfrontaments partidistes de poca volada. Considerem que, a partir de l'any de la independència, hem d'establir dos programes successius de creixement:

- **Programa 1 (anys 0-5):** creació de les institucions i legislació bàsica, acords d'instrucció dels nuclis inicials, vertebració de les forces, adquisició i condicionament d'instal·lacions, protecció d'infraestructures crítiques i fronteres. Objectiu nominal 1,2% PIB en defensa.
- **Programa 2 (anys 5-10):** ple funcionament dels centres de formació militars propis, ampliació dels nuclis inicials de la Força Terrestre (de companyies a batallons), primeres promocions de reservistes, plena operativitat del Comandament de Patrulla Litoral. Inici de participació en exercicis i desplegaments internacionals. Objectiu nominal 2,00% del PIB en defensa.

CONCLUSIONS

Com hem exposat, considerem més important un repartiment del pressupost de defensa on es prioritzi l'operativitat abans d'entrar la quantitat que hi destinem. Això però, no és excusa per mantenir uns pressupostos de defensa "low cost". Si Europa s'ho ha pogut permetre des de la fi de la Guerra Freda és perquè els Estats Units cobrien la resta, però això ja s'ha acabat. D'altra banda, queda per veure si a la Catalunya independent li interessa o no ser a la Unió Europea. Per tant, no podem donar per fet que podrem mancomunar les nostres despeses de defensa en aquesta organització. I en el cas d'accedir a l'OTAN, repetim, els Estats Units ja han dit que no continuaran assumint el que els toca fer als europeus. Per tot això, creiem marcar-nos l'objectiu final del 2% del PIB en defensa. Alhora, aquest pressupost ens permetrà allò de "punch above our weight". Si realment volem ser algú en l'escena internacional, de poc serveixen "piulades" i "likes", sinó estar disposat a arribar fins les últimes conseqüències.