

**E**n 1666, Colbert, el célebre ministro de Luis XIV, escribía al intendente de Rochefort: "El comercio es la fuente de las finanzas, y las finanzas son el nervio de la guerra". Estas palabras, que expresan sintéticamente el núcleo de la doctrina económica mercantilista (esto es: la subordinación de la economía nacional a la política del poder, al fortalecimiento del Estado) ponen también de manifiesto la antigüedad de la relación economía-defensa en la historia del pensamiento financiero. El mismo Adam Smith fue en esto un ortodoxo autor mercantilista. Para él, como subraya E.F. Heckscher: "Mucho más importante que el bienestar es la defensa". De ahí que incluyera esta función del Estado a la cabeza, precisamente, de la relación de gastos que deben ser atendidos por el Soberano o la República, los cuales examina, como es sabido, en el libro V de *La Riqueza de las Naciones*. "La primera obligación del Soberano, que es la de proteger a la sociedad contra la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes —destaca Smith—, no puede realizarse por otro medio que el de la fuerza militar". No es en esto, pues, el economista escocés, un autor original. Su originalidad consiste, como luego veremos, en el análisis que realiza de los gastos públicos de defensa en los "diversos estadios de la sociedad y en distintos periodos de progreso".

Pero si la política económica de la defensa adquiere cierta madurez doctrinal durante la dilatada época del mercantilismo —de donde Smith la tomará—, puede, sin embargo, trazarse una línea de evolución histórica mucho más larga. La guerra misma, y la necesidad de prevenirla mediante las adecuadas instituciones sociales, constituyen temas constantes en la historia del pensamiento filosófico, político y económico. Así, en *La República* de Platón o la *Política* de Aristóteles pueden hallarse las primeras reflexiones sobre la organización social para la defensa. Con el Renacimiento, es Nicolás Maquiavelo, en sus *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, quien establece sencillas consideraciones acerca de los gastos de la guerra, y en la milicia propia, llenas de sentido práctico. *Los seis libros de la República*, de Bodino, contienen también observaciones sobre la Hacienda de

# Sobre los orígenes del pensamiento económico-financiero en materia de defensa

LEOPOLDO GONZALO,  
Catedrático de Hacienda Pública

LEOPOLDO GONZALO Y GONZALEZ



ES catedrático de Hacienda Pública en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Nacido en Madrid, en 1942, se doctoró por la Universidad Complutense con la calificación de Sobresaliente "cum laude" y Premio Extraordinario. Es también Profesor Ordinario de Derecho Financiero y Tributario en la Universidad Pontificia de Comillas (ICADE), habiendo desempeñado su función docente, con anterioridad, en las Universidades Complutense, de Madrid, y de Málaga. Autor de varios libros y numerosos artículos sobre su especialidad, ha impartido cursos y pronunciado conferencias en diversas instituciones españolas, públicas y privadas. Durante varios años fue investigador del Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Economía y Hacienda), obteniendo el "Premio Instituto de Estudios Fiscales", en 1982. Ha sido asesor de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, de dicho Ministerio, así como del Ministerio de Educación y Ciencia, desempeñando diversos cargos académicos en las Universidades donde ha prestado sus servicios.

guerra. El mismo Martín Lutero, en su escrito *Sobre la autoridad secular* y sobre todo Spinoza (*Tratado político*), Hobbes (*Elementos de Derecho natural y político*), Montesquieu (*El espíritu de las leyes*), Fergusson (*Ensayo sobre la historia de la sociedad civil*) y Hegel (*La constitución alemana*), tratan de las cuestiones económicas y financieras relacionadas con el mantenimiento de los ejércitos modernos.

Todo este bagaje doctrinal no llega, sin embargo, a perfilar una mínima teoría económico-financiera de la defensa, naturalmente. Es el mercantilismo, que históricamente se solapa con algunos de los autores citados, quien, sobre la base de la construcción teórica de la sociedad y del Estado, sustentada por aquellos, esboza esta teoría o, mejor, una práctica de política económica al servicio del interés del Estado. Como Heckscher reconoce, la aspiración del mercantilismo era, desde luego, poner la vida económica al servicio del poder del Estado. Más es cuestión decisiva saber "si el poder se concebía como un fin en sí mismo, o como un medio, como un eslabón para otro fin". En este sentido, cabe establecer una neta diferenciación entre las ideas de Adam Smith y las de los autores mercantilistas. Para el primero de ellos, "es evidente que el poder no era más que un medio para un fin. Así se desprende con bastante claridad del propio título de su obra y de las excepciones, pocas y casi insignificantes, a las normas generales reconocidas por él en gracia al interés de la defensa nacional. En cambio, el punto de vista de los mercantilistas era, por lo general, el contrario: el mercantilismo como sistema de poder constituía, por tanto, ante todo, un sistema de aplicación de la política económica al servicio del poder como un fin en sí".

Como acotación marginal, procede señalar aquí otra distinción entre la política de poder a la que pudo servir el mercantilismo español y la del resto de Europa, ya impregnada de las ideas filosóficas acerca del Estado que afloran en el siglo XVII, y aún antes. En efecto, para la monarquía de los Habsburgo españoles —incluidos los Austrias menores—, el poder no fue un fin en sí mismo, sino un medio orientado hacia la *reputación* y la *conservación*, términos frecuente-

mente utilizados por los hombres de Estado españoles para identificar su política. Estos términos podrían traducirse hoy, como lo hace R.A. Stradlind, por "prestigio" y "seguridad", subordinados a la idea más amplia de "misión universal" que caracteriza a la Monarquía hispánica de la época. Por extraño que pueda parecer, es un hecho establecido ya hace bastantes años por D.B. Wyndham Lewis, y confirmado por la historiografía reciente —sobre todo la foránea— que la política exterior del Imperio español se fundó siempre "en un principio defensivo; en modo alguno ofensivo".

Sea como fuere, lo cierto es que el mercantilismo aporta la primera concepción de una política económica global al servicio del poder del Estado. Heckscher considera que, a efectos prácticos, dicha política siguió dos caminos diferentes. Uno, consistente en proyectar de antemano la economía en función de los objetivos específicos impuestos por el poder político y, sobre todo, por el poder militar. Otro, pretendía crear el fondo de recursos económicos generales necesario para que la política de poder sacase de él los medios precisos. El esquema era, por lo demás, bastante sencillo: "Se ordenaba directamente, o se estimulaba mediante primas, la importación de los artículos indispensables para las necesidades militares del país, a la par que se prohibía su exportación o se la entorpecía, gravándola con tributos. De este modo, se incrementaban los *stocks* existentes dentro del país. Acudiendo a medidas análogas, aunque algo más complejas, podía conseguirse también aumentar el número de barcos y la marinería, el coeficiente de la población campesina o el censo general de la población". Tal política discurrió, en efecto, por el primero de los caminos indicados. Por el otro camino, la cuestión se orientaba del modo siguiente: "Se partía de la renta total del país, atendiendo a que el Estado, por medio de su soberanía fiscal, podía movilizar los recursos necesarios para imponer la demanda de mercancías y prestaciones que exigiese el interés de la defensa o de la política de poder en general y de que esta demanda bastaría para encarrilar las actividades económicas por los cauces apetecidos. Cuando el problema se acometía de este modo, el

interés del poder se encaminaba directamente a la prosperidad económica general del país, considerando ésta como el medio más seguro para garantizar la potencia del Estado". Sólo resta añadir que, en ambas fórmulas, el régimen al que se sometían el dinero y los metales preciosos desempeñaba un papel importante, bajo la característica receta mercantilista de procurar el aumento de los recursos monetarios dentro de las propias fronteras.

Tras este esquema, es fácil entrever la actividad económica de los distintos países europeos —el caso de Inglaterra es paradigmático—, centrada en determinadas producciones relacionadas con la defensa. Así, la producción de madera para la fabricación de ballestas y flechas, mientras éstas fueron un medio de combate efectivo. Son conocidas las leyes británicas que imponían a la flota mercante la importación forzosa de dicha materia prima, estableciendo su cuantía en proporción fija de las restantes mercancías importadas en régimen normal. Luego, cuando la artillería impuso su eficacia en la guerra moderna, se fomentó la producción autóctona de salitre para la fabricación de pólvora, fuente de no pocos conflictos en la Inglaterra de los primeros Estuardos. Pero, sobre todo, caracterizan a la época mercantilista las leyes de fomento de la marina, encaminadas a lograr la fabricación de barcos privados susceptibles de empleo en la guerra naval (los que se llamaron "barcos artillados" en Suecia y, en Dinamarca, "barcos defensivos"). Con este fin, los buques que cumplieran ciertos requisitos militares obtenían determinadas ventajas aduaneras, surtiendo tal medida los efectos de una prima a la fabricación de esta clase de embarcaciones. Las leyes británicas de navegación establecieron importantes restricciones al comercio exterior de Gran Bretaña, con análogo propósito de potenciar la propia fuerza naval: el comercio con las colonias exigía (bajo pena de embargo del barco) que los propietarios del mismo, la oficialidad y las tres cuartas partes de la tripulación fuesen súbditos británicos. Muchos productos sólo podían importarse por buques de estas características; otros, eran fuertemente gravados cuando la embarcación de transporte no los cumplía.

Vemos, pues, cómo el mercantilismo proporciona un primer sistema de intervenciones estatales en la vida económica ordenadas a la defensa nacional. No son otras que las que Smith admitirá como restricciones inevitables al mercado. Así lo demuestran los siguientes pasajes de su obra: "Mucho más importante que el bienestar es la defensa y, por lo tanto, pese a los perjuicios económicos de la Ley de Navegación, ha de considerarse a la misma como una de las más sabias reglamentaciones del comercio que tiene Inglaterra". Y, en otro lugar: "Si para la defensa de la sociedad fuese indispensable algún producto determinado de la industria manufacturera, no siempre sería prudente depender de nuestros vecinos para el suministro del mismo; y si ese producto no pudiera elaborarse de otra manera en el interior, no sería cosa desatinada el que todas las demás ramas de la actividad soportasen un impuesto en su fabricación".

Paradójicamente, sin embargo, y aunque con auténtica convicción, como queda dicho, Smith toma buena parte de su famosa lista de las obligaciones del Soberano —entre la que se encuentra, también en el primer lugar, la defensa nacional— de un autor opuesto al mercantilismo y conocido pionero de la Estadística económica: William Petty. Este autor, en su *Treatise of taxes and contributions*, establece la relación de funciones públicas que deben, en todo caso, ser cubiertas por el gasto público. Se trata de una lista, no cerrada, desde luego, en la que se incluyen: las funciones militares, la administración de justicia, la educación civil y religiosa, la atención a los menesterosos (pobres, incapacitados, parados...) y la construcción y conservación de determinadas obras públicas, como carreteras, puentes, ríos navegables, acueductos, puertos y otras realizaciones que hoy caracterizaríamos como de *capital fijo social*.

Adam Smith somete la relación de atenciones de gasto elaborada por Petty a una elegante sistematización tripartita, en la que las mismas se ofrecen como excepciones al principio de mercado, base de su sistema de *libertad natural*: "El Soberano sólo tiene que atender a tres obligaciones, que son, sin duda, de grandísima importancia, pero que se hallan al alcance y a la

comprensión de una inteligencia corriente: primera, la obligación de proteger a la sociedad de la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes; segunda, la obligación de proteger, hasta donde eso es posible, a cada uno de sus miembros de la injusticia y de la opresión que puedan recibir de otros miembros de la misma, es decir, la obligación de establecer una estricta administración de justicia; y tercera, la obligación de realizar y conservar determinadas obras públicas y determinadas instituciones públicas, cuya realización y mantenimiento no pueden ser nunca de interés para un individuo particular o para un pequeño número de individuos, porque el beneficio de las mismas no podría nunca reembolsar de su gasto a ningún individuo particular o a ningún pequeño grupo de individuos, aunque con frecuencia reembolsan con gran exceso a una gran sociedad."

Nótese, que el anterior planteamiento, además de fijar el primer principio de la Hacienda Clásica, el denominado por G. Colm *dogma del mal necesario* o de limitación de los gastos públicos —como oportunamente ha observado el profesor Fuentes Quintana—, responde también, perfectamente, a la idea más moderna de centrar la actividad del Sector público en el ámbito de los *fallos del mercado*, que se ponen de manifiesto, de un modo especial, en relación con la provisión social de *bienes públicos*, como son la defensa nacional o la justicia, puestos por Smith en el primer plano de su incipiente clasificación funcional de los gastos del Estado.

Pero, anticipábamos antes, lo más original quizá del autor de *La Riqueza de las Naciones*, en lo referente a los gastos de defensa, y a la defensa misma como función privada del Estado, es su análisis atendiendo a los "diversos estadios de la sociedad y en distintos periodos de progreso". Para encontrar un precedente destacable habría que volver a la obra de Maquiavelo. Los gastos militares crecen *necesariamente* con el progreso social. Se trata de una observación perfectamente reconducible a los términos de la posterior y más general ley de Wagner, acerca del crecimiento secular de las necesidades del Estado. "La fuerza militar —escribe Smith—, que en un principio no

ocasionó ningún gasto al Soberano, en época de paz o de guerra, con los progresos sociales es necesario que la sostenga, primero, en periodos de guerra, y después en tiempos de paz".

Merece la pena transcribir los siguientes párrafos del célebre profesor de la Universidad de Glasgow: "Las grandes novedades introducidas en el arte de la guerra por la invención de las armas de fuego han encarecido aun más los gastos para ejercitar y disciplinar un cierto número de soldados en la paz y para prepararlos en tiempos de guerra. Lo mismo las armas que las municiones son mucho más costosas. Un mosquetón es una máquina más cara que una jabalina, o que un arco y las flechas; un cañón o un mortero, más que una catapulta o una ballesta. La pólvora que se gasta en los ejércitos modernos se pierde irreparablemente y suele costar mucho. En cambio, los venablos y saetas que se arrojaban en otras épocas se podían recoger fácilmente y, además, su valor era escaso. El cañón y el mortero no sólo son unas máquinas más costosas sino mucho más pesadas que la catapulta o la ballesta, y requieren gastos considerables no sólo para construirlos, sino para llevarlos al campo de batalla. Es muy grande la superioridad de la artillería moderna sobre la antigua y por eso se ha hecho mucho más difícil y costoso fortificar una ciudad para resistir, aun cuando sólo sea por unas semanas, el ataque de esas máquinas tan potentes. En la época moderna son muchas causas diferentes las que contribuyen a hacer más costosa la defensa de la sociedad. Los efectos irremisibles que trae consigo el curso natural de los adelantos y el progreso han sido todavía potenciados por una gran revolución en el arte de la guerra, y a la que parece dio motivo un mero accidente, como fue la invención de la pólvora".

El anterior fragmento del capítulo V de *La Riqueza*, escrito hacia 1776, puede sin dificultades traducirse al lenguaje propio de la tecnología militar contemporánea, con notable ventaja para la tesis que pretende demostrar. Resulta elemental la aseveración contenida a continuación del texto transcrito, en el sentido de que si bien la invención de las armas de fuego se tradujo en un encarecimiento de

los servicios de defensa, ello supuso una ventaja para las naciones ricas y, por ende, para la civilización: "En la guerra moderna —escribe Smith— los grandes gastos que ocasionan las armas de fuego proporcionan una ventaja evidente a la nación que se halla en mejores condiciones de soportarlos y, por consiguiente, en este aspecto, a las opulentas y civilizadas sobre las bárbaras y pobres. En tiempos antiguos las naciones opulentas y civilizadas se defendían con dificultades de los pueblos pobres y bárbaros; pero, en la época moderna, son éstos los que difícilmente se defienden de los ataques de aquéllas. La aparición de las armas de fuego que, a primera vista parecía ser tan perniciosa, es en realidad favorable tanto a la seguridad como a la permanencia de la civilización". Toda una ley, como se ve, que relaciona capacidad económica, tecnología militar, defensa y preservación de la propia civilización; una ley que empieza a operar sólo a partir de un determinado estadio histórico.

No menos sugestivo resulta el análisis de las posibilidades defensivas de las distintas sociedades, que Smith clasifica en "naciones de cazadores", "pueblos pastoriles" y "naciones de labradores". Existe, para él, una creciente capacidad militar que se corresponde con la secuencia histórica de estas tres formas o estadios de la organización social, y que culmina con la sociedad industrial: "el arte de la guerra... se convierte necesariamente en uno de los más complicados con los adelantos del progreso. El estado de las artes mecánicas y de otras industrias, con que guarda necesariamente conexión, determina el grado de perfeccionamiento a que es capaz de llegar en determinada época. Pero para hacer que llegue a tal grado de perfección es indispensable que se convierta en el único o principal oficio de cierta clase de ciudadanos, y la división del trabajo es tan necesaria para fomentar este arte como para todos los demás". Estas razones abundan en su preferencia por los "ejércitos permanentes", frente al sistema de "milicias", hasta el extremo de afirmar que "no existe otro medio para conservar o perpetuar la civilización de un país que sostener un ejército permanente".

Otras razones extraeconómicas

justifican esta firme opción del economista escocés, en una época de especiales recelos por parte del liberalismo político: "Los hombres de ideas republicanas —argumenta—, han considerado que un ejército permanente es peligroso para la libertad. Y ciertamente es así, cuando el interés de sus generales y principales oficiales no coincide necesariamente con los supuestos básicos de la constitución del Estado. El ejército permanente de César destruyó la Roma republicana; el de Cromwell disolvió con violencia el Parlamento Largo. Pero cuando el mismo Soberano es el general y la nobleza más alta del país los principales oficiales de sus tropas; cuando la fuerza militar está en manos de quienes tienen el mayor interés en defender la autoridad civil, porque participan en gran medida de tal autoridad, un ejército permanente jamás puede ser peligroso para la libertad. Por el contrario, la favorece las más de las veces".

Estas ideas de Adam Smith acerca de la defensa nacional parecen indiscutidas en la bibliografía posterior del clasicismo económico. Es como si se tratara de materia perfectamente asumida, que no re-

quiere de explicaciones complementarias. Así, ni la obra de David Ricardo, ni la de Malthus contienen tratamiento específico del tema. Es cierto que Juan Bautista Say da el asunto por sabido: "Conozco muy bien —escribe en su *Tratado de Economía política*— que hay algunas empresas que el gobierno debe hacer por sí mismo. Por ejemplo, no debe fiar a particulares el cuidado de sus arsenales y astilleros, porque la construcción de buques de guerra interesa inmediatamente al gobierno, y podría ser muy peligroso confiar esto a diferentes personas, como asimismo lo sería poner a su disposición las fábricas de pólvora". Se trata simplemente, en efecto, de constatar que la fuerza debe ser monopolio del Estado. En los *Principios de Economía Política*, de Mac-Culloch, por ejemplo, y al tratar de las intervenciones necesarias del Estado en la vida económica, puede leerse que "...crear una fuerza suficiente para dar seguridad y protección, es tan evidente su necesidad que no merece discusión... Todo gobierno debe... tener a sus órdenes una fuerza capaz de llevar a efecto sus leyes en el interior, y de defender el territorio contra toda agresión extranjera. La cuestión de

cómo ha de reunirse con mayor ventaja, es de suma importancia; pero como el discutirla es más bien objeto de la política que de la economía, la dejaremos a un lado...

Podemos, con todo, hacer notar —añade este autor, insistiendo en la observación smithiana antes recogida— que tal vez no haya cosa alguna que haga resaltar más las ventajas de la división del trabajo, que el empleo de una clase distinta de individuos que mantengan la tranquilidad y seguridad nacional".

En los manuales de Hacienda Pública de nuestro tiempo, el tema de la defensa va a figurar siempre como ejemplo obligado al exponer la moderna teoría de los *bienes públicos*, y como exponente máximo de esta clase de bienes en su categoría, ciertamente rara, de bienes públicos *puros* o *polares*. Su necesidad social tampoco se discute. Basta con mirar a la realidad histórica y actual de las distintas naciones, como sin duda lo hizo Adam Smith, para confirmar que el "mantenimiento del orden interior y la defensa frente al exterior", como decían los clásicos, son funciones primordiales e irrenunciables del Estado. ■



S. A.

**Fábrica:**

Partida Bajo de la Venta, 1.ª travesía, nave 3  
CUARTE DE HUERVA (Zaragoza-España)

**Dirección Postal:**

Poeta Celso Emilio Ferreiro, 10, 8.º A  
Teléfono 35 85 64  
Telex 58307 FDUR E  
50010 ZARAGOZA (España)



Modelo OTAN-M1



Casco antibala

**FABRICACION DE TODO TIPO DE CASCOS  
EN ESPECIAL LOS DE APLICACION MILITAR**

**CODIGO DE FABRICANTE DE LAS F.A.S 1753-B**