

**RELACIONES DE CAUSALIDAD ENTRE ECONOMÍA  
Y DEFENSA NACIONAL EN ESPAÑA.  
ANÁLISIS DE DEPENDENCIAS Y VULNERABILIDADES  
ECONÓMICAS**

Por LUIS MATEO CANALEJO

**La Defensa Nacional: consideraciones previas**

Conceptos como los de seguridad y defensa, muy ligados a la identidad de los pueblos, adquieren en los momentos actuales una enorme complejidad, pues al consistir en acciones soberanas, competencia de los Estados modernos, determinan la puesta en práctica de todas las fuerzas y energías nacionales, tanto morales como materiales, orientadas a esos fines.

De esta forma, la Defensa Nacional, concebida como idea de unidad de acción, al combinar esfuerzos políticos, científicos, económicos y militares fundamentalmente, se convierte en un servicio público de carácter permanente que debido a esas múltiples interrelaciones y a estar impuesto por una necesidad social, se ve forzado a difíciles compromisos de decisión política.

Siendo así, resulta evidente la importancia que un determinado grado de poder de disuasión sigue teniendo en esta concepción moderna de defensa global, alcanzable no sólo mediante unas Fuerzas Armadas eficientes, sino también a través del concurso de otras capacidades nacionales que siendo, a su vez, funciones de diversas variables, destacan, entre las mismas, la solidez de la economía, las relaciones internacionales, la actividad tecnológica e industrial, el grado de previsión y de predisposición

nacional, la situación geográfica, la propia demografía y el importante factor moral de una conciencia nacional.

De todo ello se deduce, la enorme trascendencia que esta nueva noción de Defensa Nacional adquiere en el momento actual, ya que no sólo le concierne proteger la unidad e integridad territorial y los intereses nacionales, sino que además de garantizar, de modo permanente, la soberanía, independencia y ordenamiento constitucional de la nación, extiende la obligatoriedad de su defensa integral, al orden económico y social y a los valores sobre los que la comunidad se sustenta. E incluso, al estar regulada conforme a situaciones de paz o de guerra, se identifica con la política general de la nación, cuando circunstancias muy excepcionales, normalmente bélicas, así lo aconsejen.

Debido a esto, la Defensa Nacional precisa de la participación de todas las actividades de la nación que sean aptas para cooperar al buen éxito de sus objetivos. Mas esta necesidad requiere la consecución de una estructura integral y permanente que permita atender a sus tres grandes componentes, la defensa militar, la defensa económica y la defensa civil (Protección Civil), las cuales, una vez coordinadas, constituirán un conjunto armónico con el grado de eficacia adecuado a las características y posibilidades de cada país.

Acabamos de referirnos a tres conceptos particulares de defensa, constitutivos del más genérico denominado Defensa Nacional, que hemos identificado con el potencial defensivo del país en tiempo de paz y con la política general nacional en tiempo de guerra y que, a su vez, se concibe como una función constitucional que encomienda a sus Fuerzas Armadas, garantizar la seguridad nacional.

Pues bien, este papel primordial del dispositivo militar de la nación, es el que conforma el carácter y la condición de lo que se ha dado en llamar defensa militar, constituida por las fuerzas y medios de dicha organización y que no obstante concretarse en una actividad militar exclusiva, la de sus Ejércitos, se equipara, erróneamente y con demasiada frecuencia, con la idea más global de la Defensa Nacional.

Del mismo modo, recordemos respecto a la defensa económica, que es aquella que por tener como misión el mantenimiento del orden económico, deberá hacer frente a todas las situaciones que obliguen a poner a disposición de la Defensa Nacional, los sectores económicos más vitales, asegurando así, la forma de satisfacer las necesidades derivadas de sus planes contra cualquier tipo de agresión.

Finalmente, en relación a la defensa civil, compendiamos su organización y cometido como el conjunto de medios, medidas y acciones, destinadas a garantizar el funcionamiento de las instituciones, el mantenimiento del orden público y la protección de la población y de sus bienes.

En consecuencia, podríamos deducir de lo anterior que para poder alcanzar ese determinado nivel de poder de disuasión al que antes nos hemos referido y que no tiene porque estar reservado a los grandes Estados nucleares, será preciso que los potenciales militar y económico, tengan una capacidad suficiente en calidad y cantidad, y de manera especial, una gran aptitud que permita entrar en acción inmediata a la defensa militar; que facilite la correspondiente protección a la organización administrativa, a través de la defensa civil y que ayude a una adecuada activación de la defensa económica, intentando evitar que elementos ajenos intervengan o controlen la economía propia y sobre todo, asegurando en todo momento, un normal grado de libertad de acción en el campo económico.

Por último, hacer notar la posibilidad de que estas tres defensas citadas, no sólo son capaces de necesitarse y apoyarse, sino también de interferirse y perjudicarse, por lo que resulta factible que igual que la defensa económica pudiera afectar a la defensa militar, de igual modo nada impide que esta última, traslade sobre la económica, las posibles consecuencias de una falta de aptitud o capacidad.

Hasta aquí, sólo de forma aproximada y por defecto, nos hemos introducido en el tema de nuestra ponencia; mas como de lo que se trata es de atenerse exactamente a su título, únicamente por extensión, podremos reconducir esta cuestión, es decir, sólo ampliando o generalizando al campo de las políticas económicas y de Defensa Nacional, su relación funcional y causal, sería el modo de poder tener en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas.

Debido a ello, a partir de ahora, adaptaremos en nuestro estudio un criterio igualitario en lo referente a las mismas, dando idéntico peso o importancia tanto a la economía como a la Defensa Nacional, a pesar de que en su consideración como defensas, la primera sea componente de la otra, es decir, parte del todo.

Pues bien, conforme a lo anterior, todo Estado soberano, debería prestar preferentemente atención a la necesidad de concordar ambas políticas, procurando hacer compatibles sus intereses mediante decisiones racionales, buscando la resolución de sus problemas con vistas a una rentabilidad

mutua y coordinando sus fines con las conveniencias de la nación; pues si el velar por su soberanía, significa hacerlo por sus competencias exclusivas y la Defensa Nacional lo es, habrá de ser considerada como una de sus principales obligaciones, adoptando las medidas necesarias para que no obstante las dependencias que puedan existir en su economía, hacer frente, llegado el caso, a cualquier contingencia o imprevisto.

Todo ello exigirá tomar una serie de prevenciones que le lleven a conocer y a potenciar todas las fuentes y comportamientos económicos de interés para la defensa, teniendo en cuenta que al ser la economía sumamente vulnerable y sus situaciones, en extremo, cambiantes, dichas disposiciones deberán destacar por su flexibilidad y dinamismo, para de esa forma poder garantizar una producción mínima que permita hacer frente a cualquier situación anormal, a través de una eficaz distribución.

De todo lo hasta aquí expuesto se podrían sacar numerosas conclusiones, pero, a nuestros efectos, sólo destacaremos como idea fuerza, la de que la defensa de una economía nacional, constituye un sistema de medidas que redundan en beneficio de la seguridad en su conjunto. Y es que sólo una economía desarrollada, será capaz de solucionar sus propios problemas en períodos de crisis y a la vez, posibilitar las necesidades de su Defensa Nacional, pues de no ser así, cualquier subordinación que la atenace o vulnerabilidad que la dañe, repercutirá negativamente sobre los objetivos de esta última; del mismo modo que cualquier política referida a la defensa, deberá no sólo proteger el desarrollo de su economía nacional, sino también no entorpecerla, preservándola de toda agresión, tanto interna como externa y apoyando su vuelta a la normalidad lo antes posible.

Se trata, en resumen, de una contribución común a través de la correspondencia existente entre ambas funciones públicas, fruto de una política general que las une y relaciona, mediante la coordinación de esfuerzos recíprocos. Y al ser, gran parte de ellos, tendentes a conseguir los objetivos de la Defensa Nacional con el menor coste y perjuicio posible, la elección de alternativas pasa a ser el principal problema, requiriendo cuidadosos tratamientos de análisis económico-político, previos a cualquier toma de decisión gubernamental.

Y todo esto, es lo que, a continuación, se pretende hacer patente a través de un análisis general de las principales vulnerabilidades a las que, como cualidad de ser dañada o perjudicada, propende nuestra economía y que si normalmente tienen consecuencias muy diversas, resultan particularmente lesivas a los fines de la Defensa Nacional.

Y todo ello con la idea de complementar al resto de los trabajos que componen la ponencia, en los que por haberse estudiado situaciones de dependencia y vulnerabilidades económicas más puntuales y concretas, no les habrá sido posible analizar, en su conjunto, la naturaleza de la relación existente entre economía y Defensa Nacional.

## **Reflexiones sobre el esfuerzo económico en defensa.**

### **Análisis de las dependencias y vulnerabilidades de la economía española**

En nuestro intento de encontrar un enlace lógico que diera coherencia a las diferentes partes de este trabajo, analizaremos en este apartado, como condicionantes económicos de nuestra Defensa Nacional, algunos de los síntomas que revelan alteraciones en la economía y que además de constituirse en los principales problemas estructurales que impiden su normal saneamiento, perjudican en particular, su correlación con la defensa.

Y lo vamos a hacer mediante una explicación de la relación bilateral existente entre estas dos funciones públicas en España y a través de una serie de causas económicas que contribuyen a producir efectos onerosos sobre la Defensa Nacional, pues al analizar una economía restringida y por medio de un estudio generalizado de sus vulnerabilidades, lo lógico es que genere consecuencias indeseadas en la defensa.

Y es que, actualmente, sólo economías muy desarrolladas pueden permitirse que se alcancen los objetivos ambicionados por su Defensa Nacional, por lo que en cualquier otra situación más desfavorable, no sólo la formulación de una política global que pretenda el desarrollo de una estrategia general defensiva, sino la de una simple línea de acción elegida dentro de las factibles, supone, generalmente, enfrentarse a un cúmulo de condicionantes económicos difícilmente superables. Por ello, lo corriente es que el resultado entre lo que un Plan General de la Defensa propone y lo que una política económica, necesariamente moderadora, determina, ofrezca discrepancias manifiestas, pues la magnitud de los problemas de una economía nacional que, sin menoscabo de su funcionamiento, deba hacer frente a las dificultades derivadas de la reasignación de factores de producción, entre sectores de interés para la defensa, resultan evidentes.

De ahí la conveniencia de una estimación objetiva del potencial económico en tiempo oportuno, mediante el estudio de las fuentes económicas y de sus posibilidades de trasvase y compensación entre sectores, pues dicho

estudio estimativo de recursos, será siempre un claro indicador no sólo de las posibles políticas de defensa a seguir, sino también de las dependencias y vulnerabilidades presumibles o existentes en el seno de la propia economía.

Pues bien, todo lo expuesto que por concreción, debemos referirlo a nuestra Nación y así coincidir con los contenidos de los demás trabajos de la ponencia, nos exige ceñirnos al tema propuesto aunque el ajuste nunca pueda ser perfecto. De ahí la necesidad de prevenir sobre las propias limitaciones del mismo e incluso de tener que realizar una exposición que por no ser exhaustiva se manifieste imprecisa, aunque por formar parte de un conjunto de contenido homogéneo y realizar un mismo análisis a través de diferentes especialidades, consigamos, como mejor resultado, las ventajas de la división del trabajo en el campo del pensamiento.

Debido a ello, de lo que en definitiva se trata, es justificar la ausencia de cierta temática cuyo tratamiento adecuado exigiría una mayor amplitud, pues ante cualquier intento de valoración de las vulnerabilidades de nuestra economía y de su influencia en la Defensa Nacional, no sólo deberíamos tener en cuenta las circunstancias que condicionan cada momento, sino también otros muy diversos aspectos, tales como la eficacia en el empleo de los recursos, las inciertas consecuencias económicas debidas a la evolución de las diferentes situaciones, los costes de oportunidad que suponen las desviaciones de recursos reasignados a otros sectores, su articulación con los otros niveles de actividad social y el mantenimiento de la capacidad productiva en todos los campos de actividad. Y aunque a todos ellos, representativos de otros muchos imposibles de enunciar, debería ser obligado considerar, todo eso supondría añadir serias dificultades a nuestro estudio.

Pasemos por esto a analizar, a continuación, los condicionamientos económicos que a la Defensa Nacional española impone su peculiar potencial económico, que al ser ese conjunto de factores humanos y materiales, determinantes de la capacidad del país para satisfacer las necesidades de todo orden, será el que prefije las medidas necesarias a tomar, con vistas a adoptar una defensa integral.

Constituye lo anterior una reflexión un poco idealista sobre el potencial económico, pues no parece tener muy en cuenta el condicionante de la capacidad del país a dichos efectos, aspecto que trasladado al caso español, la realidad se encarga de resaltar. Y es que, lo precedente, no es que sea incierto, sino sólo expresión de lo deseable en la economía española,

cuyos importantes desequilibrios básicos hacen muy difícil el esfuerzo económico en defensa; pues al propio debilitamiento gradual de su crecimiento económico, reflejo de la existencia de estrangulamientos, ineficiencias y rigideces en su estructura económica, une el estar supeditada a fuertes discrepancias de prioridad entre objetivos políticos y económicos.

Por ello, a la exposición sucinta y análisis crítico de algunas de sus más importantes magnitudes agregadas básicas, pasamos a continuación, haciéndolo desde la óptica de una economía vulnerable como es la nuestra, cuyas continuas perturbaciones repercuten negativamente en el conjunto global de ese servicio público ineludible denominado Defensa Nacional.

Y entre las más trascendentales y a su vez más susceptibles de ser dañadas y con ello trasladar sus consecuencias a la economía en su conjunto, nos referiremos, en primer lugar, al déficit público, principal problema estructural que impide el necesario saneamiento de la economía española y que en su tendencia a incrementar, obliga a recurrir al endeudamiento exterior, con la consiguiente carga futura de intereses; verdadero drenaje de recursos, contrario a la formación bruta de capital, al limitar la capacidad productiva y con ella, el crecimiento económico.

Por otra parte, su natural inclinación a la monetización, a través del banco emisor y su influencia indirecta en la inflación, por la vía de la elevación de los tipos de interés, repercute de forma negativa en los costes financieros, si bien, ese alto precio del dinero sirve, por otro lado, para evitar salidas de capital al exterior. Y si a esto se añade, la desleal competencia a que da lugar en los sectores público y privado de la economía, por las marcadas diferencias de sus emisiones en el mercado de capitales, tendremos algunos de los graves efectos de este explosivo déficit público que junto a su otra inevitable acompañante, la deuda pública, tanto interior como exterior, ocasionan serios problemas por expandir su capacidad de gasto por encima de sus eventuales ingresos.

Continuando con el estudio y comportamiento de nuestras magnitudes agregadas más vulnerables, refirámonos a otras dos, el gasto público y el gasto privado, con igual tendencia al incremento últimamente, después de otro período de marcado retroceso a consecuencia de una pérdida de dinamismo de la demanda agregada. Pues bien, respecto al primero, no sólo se percibe una fuerte inclinación al aumento de su componente, el consumo público, al absorber márgenes de capacidad inutilizados, sino también, aunque en menor grado, el incremento de la inversión pública, lo

que al motivar que los gastos privados de consumo e inversión se potencien, dan lugar a tensiones inflacionistas demasiado comunes en nuestra economía, a pesar de las indeseables injusticias que acarrearán y las graves consecuencias que ocasionan, con importantes trastornos en las relaciones de intercambio del sistema económico y en las de la deuda.

Del mismo modo, otras distintas causas que han desequilibrado el gasto público, por ser normalmente reacio a la baja, son entre otras, el incremento de las prestaciones en pensiones, consecuencia del aumento vegetativo; el crecimiento del seguro del paro, y el constante aumento de las transferencias y subvenciones, relacionadas, casi en exclusiva, con las reconversiones y reestructuraciones.

Y aunque acabamos de referirnos a la inversión pública y privada, dada la importancia que este factor de formación de capital tiene en una economía como la nuestra, consideramos conveniente volver a este fundamental agregado macroeconómico cuya actuación normal, especialmente en el sector privado, será lograr ese rendimiento esperado del capital, a todas luces sujeto a importantes márgenes de incertidumbre. Mas como en nuestra economía, no sólo porque la eficacia marginal del capital es generalmente elevada, sino también porque al amparo de una política monetarista, el precio del dinero tiende al alza, resulta muy difícil que cualquier tendencia inversora encuentre estímulo en su actuación, con lo que esta importante magnitud estratégica, dado su comportamiento restrictivo de carácter general, repercute negativamente en la función defensa, en cuya actividad inversora, destaca cuantitativamente.

Y continuando con los desajustes y desequilibrios más preocupantes que han hecho especialmente vulnerable a la economía española, pasemos a ocuparnos del paro o desempleo, magnitud básica claramente negativa, que en su versión de caída del nivel de empleo, sigue siendo uno de los rasgos más graves y característicos de la misma.

Dicha magnitud que en las tres últimas décadas, difícilmente ha podido frenar su caída, nunca tuvo en cuenta, en su legislación sobre el empleo, las condiciones reales en que se desenvuelve la actividad económica, ni las del mal funcionamiento del mercado del trabajo, destacando, entre estas últimas, los impedimentos puestos a su flexibilidad y la marcada diferencia que existe, respecto al paro, entre el sector público y el privado, llevando éste la peor parte. Y es que en el anterior decenio existió una clara tendencia expansiva hacia el crecimiento de las Administraciones Públicas, con procesos ininterrumpidos de aumento de asalariados, mientras que los



puestos de trabajo de los sectores productivos de bienes y servicios, disminuyeron notablemente.

Todo ello supuso una progresiva ralentización de la economía, pues el ajuste preconizado, que nunca se realizó a través de la transformación estructural de los procesos de producción mediante nuevas tecnologías, disminución de costes y mejoras en la eficiencia, se trasladó, principalmente, a la reducción del nivel de ocupación.

Y de este mal funcionamiento del mercado de trabajo y de la insuficiente competencia de algunos mercados de bienes y servicios, procede la rigidez en el comportamiento de la actividad productiva, en su respuesta a la demanda agregada; es decir, es así como con la oferta nacional, aquejada de falta de flexibilidad y de grandes inercias, pueden explicarse muchas de las vulnerabilidades de la economía nacional en los últimos años. Pero igual ocurre con la demanda nacional, que a través de un débil Producto Interior Bruto (PIB), puntualiza el saldo neto exterior deficitario y con tendencia a crecer, acarreando una pérdida sistemática de competitividad de nuestros productos frente a los del resto del mundo. Y ello, a pesar del dinamismo de nuestras exportaciones.

En resumen, esta rigidez de la oferta motivó incrementos en los costes y en la inflación, y pérdidas de competitividad y de rentabilidad, lo que supuso disminuciones del grado de utilización de la capacidad productiva, con repercusiones importantes sobre la actividad industrial, cuyas inversiones se orientaron, preferentemente, a racionalizar el proceso productivo, pero no a incrementar la capacidad de producción. Y si todo ello, tuvo serias consecuencias en el ámbito de la industria en general, de manera particular se vivió en la de bienes de equipo y en las industrias de interés para la defensa, tanto en las de material de guerra como en las auxiliares.

Otro de los desequilibrios más arraigados en la economía española, al que ya nos hemos referido de pasada, es el causado por la inflación, que medida por el índice de precios al consumo, tradicionalmente ha mostrado una gran resistencia a la baja.

Entre las diversas causas y factores que potencian la tendencia alcista de nuestra inflación, podemos citar, a la presión ejercida por la demanda agregada sobre un aparato productivo poco flexible; las inercias al alza de los salarios; la inestabilidad de los tipos de cambio; el crecimiento de costes y rentas; el incremento de la fiscalidad, especialmente las elevaciones de los impuestos indirectos; el desequilibrio en las cuentas públicas cuando el

gasto en consumo se dispara por encima de sus posibilidades reales; y las rigideces y tensiones que transmite el mercado de trabajo.

Y es de esta forma como dicha dinámica inflacionista, con doble carácter en nuestra economía, ya que el aumento de los precios en los servicios supera al de los bienes industriales, es una de las más graves vulnerabilidades de nuestra actividad económica y uno de sus efectos más perjudiciales de los últimos años.

Del mismo modo, otras diversas causas que de una forma directa o indirecta, influyen en la política de Defensa Nacional y que dada la necesidad de creación de las condiciones precisas que tiendan a mejorar nuestra eficacia productora, nos obligan a tener en cuenta en este análisis, son, entre otras, las siguientes:

- El incesante crecimiento del sector público sin que a pesar de su desmesurada importancia, sepa cumplir con el papel estabilizador que se le atribuye.
- Los cambios de política económica, frecuentemente incompletos por reincidir sobre la demanda y no sobre una oferta, caracterizada por importantes rigideces debidas a la alta tasa de inflación, al desequilibrio exterior y a la caída del empleo.
- La continua pérdida de reservas frente al exterior y el escaso provecho conseguido con las devaluaciones efectuadas que debidas, en su mayor parte, a causas de debilidad interna, significa reconocer los insuficientes avances en los procesos de ajuste de la economía.
- Una política monetaria demasiado rigurosa, que en su senda ascendente de los tipos de interés, se la considera como el principal elemento de disciplina para los distintos agentes económicos.
- Las grandes derivas salariales, con importantes influencias en el poder adquisitivo real y efectos perjudiciales en la industria y los servicios.
- La estructura dual del mercado de trabajo, con un porcentaje muy notable del empleo temporal, más flexible que el fijo, constituyendo, de hecho, un factor limitativo de la competitividad y negativo de la productividad.
- La escasa sensibilidad de los salarios a la debilidad de las coyunturas económicas y a los deterioros del mercado de trabajo.
- Los malos comportamientos de las importaciones que no han sido debidamente equilibradas por el turismo y las remesas internas, y que han tenido efectos muy distintos a los previstos en la balanza corriente; así como la baja tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones.

- Las relaciones trabajo–empresa, origen de conflictos económicos–sociales que ocasionan, sobre todo, pérdida de productividad.
- El alto déficit en estructuras y servicios, especialmente en lo que se refiere a la calidad de los transportes y comunicaciones, elementos transcendentales para la Defensa Nacional, donde dichos sistemas adquieren la consideración de importantes activos.
- El limitado apoyo e interés prestado a la investigación y desarrollo, no obstante su gran valor estimulador de la actividad capitalizadora, debido a los importantes aumentos que genera en la productividad de los factores empleados.
- La falta de estímulo a la inversión y la penalización del ahorro, cuyo deterioro tiene su reflejo en los mercados financieros con necesidades de financiación exterior, aumentando el déficit externo.
- El fácil recurso al Banco de España y las adversas repercusiones de la depreciación de nuestra moneda, lo que origina numerosos controles de liquidez, con los consiguientes costes financieros.

Todas ellas pruebas evidentes de serias vulnerabilidades, determinantes de graves desajustes y atonías en la economía y causas suficientes del proceso de desaceleración sufrido en los últimos años, con tasas de crecimiento prácticamente nulas. Y ese efecto depresivo sobre el PIB, explica su pobre porcentaje de participación relativa respecto a la defensa (militar), lo que unido a su tendencia decreciente, pone bien de manifiesto la poca importancia que en el conjunto del Estado se da al esfuerzo económico en defensa.

Analicemos a continuación el otro lado del problema, el del comportamiento recíproco que en su relación con la economía corresponde tener a la Defensa Nacional. Se trata de reflexionar sobre la forma, más bien atributiva que de voz pasiva, de la acción inversa expresada en el título de nuestro tema, es decir, a través del estudio de lo que a la Defensa Nacional implica estar relacionada con la economía española.

Debido a ello y de igual modo, indagaremos, muy concretamente, el tratamiento económico dado a los recursos financieros que de manera específica, se asignan a la defensa (militar), así como las consecuencias que esa detracción tiene en el resto de la economía; en la inteligencia de que dicha averiguación, imposible de realizar sobre la Defensa Nacional por desconocerse su naturaleza y cuantía crediticia, se supone que, por extensión, podría ser igualmente válida para ella.

De esta forma, si cuestión importante es el conocimiento de la cantidad y calidad de la defensa (militar) que se requiere y que como en la prestación de otros servicios públicos, dependerá de los factores de producción empleados, resulta igualmente obligado preguntarse, si el empleo de los medios, obviamente escasos, que se le asignan y que fueron elegidos entre otros usos alternativos, resultan, a la postre, eficientes, pues al ser una prestación social decidida por la autoridad competente, también sería lógico pensar que si el medio de que vale es de carácter obligatorio, podría resultar una forma poco eficaz de utilización social de recursos y sobre todo, poco justificativa de los costes que conlleva.

No obstante, a este interrogante sobre el grado de eficacia de los recursos utilizados, ninguna respuesta puede resultar convincente, ya que intentar analizar dicha cualidad de eficaz en este tipo de «producción» tan especial, así como si su distribución también lo es, resulta extremadamente difícil, incluso dando por hecho que siempre existirán ineficacias y que los costes y beneficios sociales nunca permitirán alcanzar un bienestar comunitario suficiente.

Del mismo modo y dentro de estas consideraciones económicas, no se puede ocultar que la noción de productividad aplicada a la función defensa (militar), resulta, al menos, difícil de entender, al no poder estar regulada por el principio de rentabilidad y sin embargo, tener que desarrollar actividades que no realiza la producción privada por no reportar beneficios. Y por esta misma razón, porque desde la óptica del mercado, la producción por el hecho de producir no tiene sentido, pues se produce para vender, es por lo que resulta necesaria la intervención del Estado para poder prestar el servicio de la defensa (militar).

Por otro lado, cualquier asignación de recursos a la defensa (militar), significa realizar desvíos hacia este determinado servicio en detrimento de los demás, lo que equivale a razonar el coste de una elección en términos de pérdida de producción de otra distinta. Se utiliza así el término coste en su acepción de alternativa perdida en la producción de otro servicio, pero esta medición de coste resultante, verdadero coste de oportunidad, sólo sería posible en una economía de pleno empleo, lo cual, en teoría, nos hace caer en lo utópico. De todas formas, esta elección entre alternativas sociales existentes, difícilmente podría utilizarse al intervenir la función defensa (militar), bien público preferente del que resulta imposible averiguar su demanda al tratarse de un servicio que al beneficiar a todos los ciudadanos por igual, el mecanismo de los precios no puede existir para ella.

No obstante, tampoco sería justo no reconocer la existencia de otros problemas, surgidos de la necesidad de disponer de un servicio social, consecuencia de la defensa (militar), como ocurre con los costes de oportunidad producidos en la sociedad por el traslado de una parte de sus miembros, en virtud de la obligatoriedad impuesta a los mismos, lo cual a pesar de su trascendencia en el mercado de mano de obra, ya que puede perjudicar la distribución del factor trabajo, normalmente no es tenido en cuenta por su difícil evaluación.

Y aunque otros muchos aspectos, tales como los de la contribución de los gastos de defensa en el desarrollo general de la economía española o el más específico de su relación con el fomento de la industria nacional, especialmente de la más alta tecnología, o bien el estudio de los efectos que en nuestra balanza de pagos tiene la imperiosa necesidad de importar de este sector, o el del estudio de su función de producción más intensiva en trabajo que en capital, serían merecedores de una mayor atención, sin embargo, el carácter complementario y limitado de este trabajo, no nos permite continuar, en este apartado, con el análisis económico de las dos funciones públicas que se relacionan en nuestro título y que suponen mutuos intercambios a todos los efectos.

### **Factores económicos condicionantes de una política de Defensa Nacional**

Hemos visto que cualquier nación como la nuestra, con un potencial económico débil, al tener entre sus compromisos ineludibles la determinación de su propia Defensa Nacional, está obligada a delimitar a través de la aplicación de medidas político-económicas concretas, tanto la forma de actuación de sus diversos componentes como los medios y recursos que se consideren necesarios.

Se trata, con ello, de decidir la condición de su Defensa Nacional o cuando menos, de su defensa militar o Fuerzas Armadas, mediante la determinación de unos objetivos equilibrados, alcanzables y desde luego, sostenibles, de manera que la relación coste/eficacia sea mínima y a su vez, dentro del marco de una hipótesis financiera que, a largo plazo, sea realista y posible.

De esta forma, toda política de Defensa Nacional, debidamente coordinada con el resto de las políticas que con ella intervengan, abordará el Plan General de la Defensa, plan equilibrado entre las actuaciones preci-

sas de defensa general y las posibilidades nacionales existentes, y cuyas finalidades serán no sólo el objetivo político de la fuerza real y potencial, sino también la conjugación de todos sus integrantes y las medidas para obtenerla. Para ello se comenzará con la primera etapa o fase de planeamiento, verificándose la puesta en práctica de las decisiones adoptadas y tomándose, ante los posibles cambios de situación, concepción o discrepancias de carácter económico, las medidas correctoras a adoptar a lo largo de ese proceso de actividades que configuran las líneas de acción a seguir. Se trata con ello de evitar, en la evolución de lo indicativo a lo resolutivo, no sólo que la generación de planes aumente, sino también que en la siguiente fase de programación, las medidas restrictivas obligen a numerosas reprogramaciones, dando lugar a desfases entre necesidades programadas y atendidas, ajustes en las prioridades establecidas y cambios en las actividades a realizar o en la duración de los plazos.

De no ser así, dicha desacertada tendencia se trasladará automáticamente a la fase final de presupuestación, donde como ocurre en nuestra Nación, si bien referida a la política de defensa (militar), la cifra o cantidad total de créditos puestos a disposición del Departamento de Defensa, está sometida a fuertes medidas de contención del gasto, poniéndose en evidencia, anualidad tras anualidad, el incumplimiento de los niveles de crecimiento mínimos fijados legalmente, ya de por sí muy inferiores a las tasas de crecimiento futuro señaladas para el PIB.

Tal análisis de la situación general, percibida a través de la ineficiente actividad productiva ya señalada y demostrativa, a su vez, de desequilibrios macroeconómicos que mantienen a nuestra defensa (militar) bajo mínimos, nos mueve a señalar la importancia que tendría una evaluación de la propia economía, realizada desde la perspectiva de la Defensa Nacional, explorando sus propias vulnerabilidades básicas, especialmente aquellas que pudieran causar daños en la actividad productiva de mayor interés para la defensa, y a su vez, analizando la evolución y características de los principales factores económicos que pudieran condicionar los objetivos de Defensa Nacional, a medio y largo plazo.

Debido a ello, pasemos a continuación a estudiar algunos de los factores económicos básicos que pudieran permitirnos estimar una economía nacional idónea, como medida previa a la formulación de una determinada política de defensa integral.

Y esta referencia a los mismos, la vamos a realizar, no en función de su grado de influencia en el potencial económico de una nación, desde el

punto de vista de su defensa global –pues resulta difícil distinguir esta circunstancia cuando se está generalizando– sino más bien, a través de una clasificación, que sirviera para interrelacionarlos en un supuesto modelo económico multiecuacional, mediante relaciones de identidad y comportamiento. De esta forma, se podría determinar la aptitud de una economía nacional para su defensa o en su caso, qué factores deberían variar para que aumentando su capacidad económica, fuesen de mayor utilidad en la consecución de tan fundamental objetivo. Y en este posible modelo teórico, dichos factores condicionantes, una vez seleccionados, figurarían como constantes o como variables y sujetos a una serie de supuestos simplificadores, tales como el que todos se refieran a igual período de tiempo y que el posible cambio gradual de las variables, no sea el de todas a la vez, en un mismo momento dado.

Por todo ello y con el objeto de realizar una breve descripción de los mismos, los relacionaremos de la siguiente manera, en función de dicha hipotética consideración.

Se conceptúan como factores económicos, fijos o constantes, los que a continuación se exponen:

- «Reservas nacionales de recursos». Se contemplan, a estos efectos como tales, tanto los recursos existentes que utilizados en la producción como los que son producidos para satisfacer necesidades. De esta forma, estas reservas que constituyen la medida de la producción futura, están formadas por los bienes originarios, como el trabajo y la tierra o naturaleza, y por el capital, factor de producción trascendental pues marca la diferencia entre las naciones que son desarrolladas y las que no lo son. Se divide en capital fijo –edificios, maquinaria y utensilios–; capital en existencias –materias primas, artículos en producción y terminados en almacén–; y dinero.

Aunque dichas reservas pueden variar, se las considera factores constantes por la lentitud de su movilización estratégica y por su posibilidad de utilización a plazo corto.

- «Desequilibrios en el crecimiento económico». Dos son las principales causas que motivan desequilibrios en el complejo proceso de crecimiento del producto nacional: los ciclos económicos con sus fases recesivas, y la presión inflacionaria cuya influencia negativa da origen a numerosas injusticias sociales.

De ahí que esta última forma de inestabilidad, causa de un aumento aparente del producto nacional, tenga por su carácter fijo y por el efecto

depresivo que trasmite, una enorme importancia en el conjunto de la economía dada la pérdida de dinamismo que representa.

- A su vez y desde los efectos de la evaluación de estos factores, respecto al esfuerzo económico en la Defensa Nacional, incluimos también como parámetro o factor constante el «grado de distribución de la riqueza», entendida tanto desde el punto de vista de la distribución de los recursos como de los ingresos. Y ello porque si la Defensa Nacional está necesitada de una esencial aproximación de ideas en el conjunto de la opinión pública, este apoyo nunca podrá alcanzarse cuando los extremos de la desigualdad en el reparto de la riqueza, sean demasiado amplios.

Debido a ello, en el análisis de la distribución del producto nacional como factor condicionante de la defensa, no sólo se debe considerar el aspecto básico del mecanismo distribuidor, sino también el resultado de su reparto, faceta determinante de la disposición de ánimo a nivel nacional, con importantes implicaciones sociológicas a los fines tratados.

- Finalmente y aunque como factor exógeno dentro de este apartado, citaremos, a continuación, el denominado «criterios de valoración económica», todos ellos determinantes del orden de prioridad de los objetivos de una economía y que por su origen ideológico pueden representar importantes impedimentos para las políticas económica y de defensa.

En economía, la prioridad de los fines con vistas a la distribución de los recursos escasos, constituye su problema primordial, pues al depender de factores extraeconómicos, basados en proposiciones, cuestiones o hipótesis normativas, están expuestos o sometidos a influencias abstractas que dependen de juicios de valor de imposible contrastación empírica. Debido a ello, al ser los criterios por los que se rigen las direcciones económico-políticas para establecer la ordenación de los fines y a su vez, estar fundados en factores externos a la economía, ya sean religiosos, culturales, políticos o patrióticos, pueden suponer importantes dificultades al esfuerzo económico en defensa.

Por otra parte y conforme a la clasificación propuesta, conceptuaremos como factores cambiantes o variables, dependientes o independientes, a los siguientes:

- «Participación en el producto nacional». Dentro del amplio significado de esta importante magnitud, nos referimos a ella como la producción



real y efectiva que procedente de todos los factores productivos de una economía, determinan su crecimiento cuantitativo.

- Pues bien, su composición definida por el peso de la aportación relativa de los tres sectores productivos, reviste especial importancia, pues señala la condición de cada economía; y es que resulta evidente que una economía de base agrícola, obligará a una mayor dependencia del exterior que otra industrial o de servicios, del mismo modo que éstas, al significar una mayor capacidad productiva y por consiguiente un crecimiento más estable, ofrecerán mejores posibilidades económicas a cualquier formulación de estrategias generalizadas de Defensa Nacional.
- Otro factor económico, de carácter variable, es el que podríamos denominar «distribución del producto nacional». Con él llegamos a conocer tanto la proporción del mismo que pública o privadamente se dedica al consumo y a la inversión, como al gasto público, condicionando de este modo y en términos absolutos, cualquier política nacional a corto plazo; si bien, a los efectos más concretos de la determinación de una política de defensa, se considera mejor indicador, el valor relativo del nivel del producto nacional por habitante, aunque la mayor parte de las veces, sea necesario complementar ambos valores.
- El siguiente factor a comentar dentro del grupo de variables de un posible modelo econométrico, es el que por concernir al crecimiento económico, denominaremos «tasa de crecimiento del producto nacional», importante factor condicionante que no sólo es el mejor indicador de la vitalidad de una economía en su conjunto, sino que al dar a conocer el volumen de recursos de que se dispone y el incremento de la capacidad productiva a lo largo del tiempo, acapara el interés de los economistas y de los políticos, por su carácter acumulativo y progresivo.

De ahí que dicha tasa de crecimiento pueda condicionar la Defensa Nacional, no sólo desde el lado del apoyo en recursos económicos, sino también desde el de la conciencia nacional de solidaridad hacia la misma, en función de su mayor o menor ritmo de crecimiento.

- «El comercio exterior». Se ha dicho sobre las relaciones externas que aunque en principio fortalezcan el desarrollo económico de las naciones, a la vez contribuyen a poner límites a sus libertades de acción. Y aunque dicha norma, con ciertos atisbos proteccionistas, incluso hoy en día, no resulta desacertada, sin embargo, la posibilidad de poder aumentar el nivel de los productos nacionales mediante conexiones

económicas externas, sobre todo en el caso de economías carentes de determinados recursos, resta mucho valor a dicho aserto.

Y es que la existencia de relaciones comerciales internacionales, promueve el desarrollo, facilita la división del trabajo, hace más eficaces a las economías al reconducirlas a una mejor asignación de recursos, favorece la actividad inversora y el empleo de mano de obra especializada, y mejora la relación real de intercambio.

De ahí la importancia de este factor, en relación a la formulación de una política de Defensa Nacional, por la conveniencia de poder contar con otras fuentes de suministro sin un respeto excesivo a otros condicionantes menores.

- Otro importante factor a tener en cuenta en este análisis, es el del «nivel de la actividad industrial», índice del potencial de cada industria nacional y claro exponente de su capacidad como actividad económica dedicada a generar, transformar y ampliar toda la gama de energías existentes, en la obtención de productos industriales y en la prestación de sus servicios.

Debido a ello, entre las múltiples ventajas de una industria nacional desarrollada, con efectos multiplicadores sobre todas las ramas de la ciencia y la tecnología, podemos recordar, entre otras, que favorece la economía de medios, logra reducir la balanza básica o de pagos, evita la dependencia exterior, estimula la competitividad, fomenta la investigación científica y el desarrollo tecnológico, y posibilita la participación en programas de colaboración y en consorcios de empresas internacionales, sin poder olvidarnos de su función de fomento de la libre concurrencia en otras iniciativas industriales, como son las de la propia defensa, si bien con ciertos requisitos y limitaciones debidos a razones de seguridad.

De esta manera se logra que las relaciones entre ambos sectores industriales, nacional y de defensa, sean de carácter biunívoco, basadas en el total conocimiento de las posibilidades y necesidades de la oferta y la demanda, y en una planificación inversora que hace posible tanto sus necesarias dimensiones como sus capacidades empresariales.

- Por último refirámonos a otro factor de gran valor estratégico que en nuestro estudio vamos a denominar «sistema de comunicaciones y transportes», y cuya importancia descansa sobre la base de una eficaz

organización, tanto de los medios de transporte, acumulación y distribución, como de la red de comunicaciones, ya que los recursos han de situarse allí donde sean realmente necesarios y precisamente para cuando se sienta la necesidad.

En función de ello y debido a su organización como sistema, no puede tener un carácter fijo, pues la propia flexibilidad exigida a fin de satisfacer las necesidades de los usuarios, las disponibilidades de los medios, el sistema de circulación, así como los progresos técnicos, son, entre otros, algunos de los elementos que le influyen y condicionan.

Se trata, en definitiva, de un particular factor, cuyo fin primordial es estimular la actividad económica facilitando la producción, la distribución y el consumo y regulando los abastecimientos y el reparto espacial de la población. Sin embargo, por sus peculiaridades, otras circunstancias como las de localización de materias y productos en relación con las fuentes de producción y puntos de consumo o las de concentración de estructuras, tanto de abastecimientos como de comunicaciones y transportes, hacen que este sistema resulte extremadamente vulnerable, tanto por los posibles estrangulamientos en la producción como por las interrupciones en las comunicaciones.

## **Bibliografía**

Informes anuales del Banco de España.

Guiones y conferencias personales en la Academia de Intendencia y Escuela Superior del Ejército (Escuela de Estado Mayor y Grupo de Logística).