
**POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA DE DEFENSA:
UNA PERSPECTIVA ESPAÑOLA**

Angel Viñas

POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA DE DEFENSA UNA PERSPECTIVA ESPAÑOLA (*)

La compatibilización entre seguridad, economía y mejora de las condiciones de vida parece que va a convertirse en uno de los grandes temas que dominarán en España la discusión política, científica e ideológica de los próximos años. Se trata, sin embargo, de un fenómeno más general.

La lectura del Informe Palme, «Seguridad en Común», de la Comisión Independiente sobre temas de Desarme y Seguridad, o la del Informe Thorsson, auspiciado por Naciones Unidas, sobre la relación entre desarme y desarrollo puede servir para apuntalar dicha tesis. La búsqueda de la seguridad ante la dialéctica Este-Oeste o la protección frente a conflictos endógenos y exógenos en los países en desarrollo ha puesto en marcha una dinámica, crecientemente acelerada, que absorbe un volumen de recursos cada vez mayor y que la alcanzado cotas históricamente inigualadas.

Todos esos recursos destinados a la innovación armamentística, a la generación de nuevos sistemas de armas, a la adquisición de medios de defensa altamente sofisticados tienen un elevado coste de oportunidad. Más seguridad por la vía del reforzamiento de los arsenales—prescindamos aquí de la debatida cuestión de cómo medirla—implica con frecuencia reducción o contención en la expansión del gasto público con que atender otras necesidades colectivas: salud, educación, medio ambiente, es decir, aquéllas por cuya mejora se aprecian también los avances en la calidad de vida en nuestras sociedades.

No se discute aquí, en abstracto, el valor «seguridad». Se trata de subrayar el hecho obvio de que su búsqueda encierra costes de oportunidad importantes y que, en muchas ocasiones, la desviación de recursos a los arsenales no satisface aquel objetivo.

(*) Esta es una versión, ligeramente modificada, de una conferencia pronunciada en la Fundación Pablo Iglesias.

Las opiniones en ella expresadas son estrictamente personales y no reflejan las de ninguna entidad con la que el autor está relacionado.

El autor es miembro de base del PSOE.

Esta no es la tesis de un civil. Un soldado eminente, el general Eisenhower, reflexionando sobre su experiencia bélica y política llegaría a escribir:

«Con independencia de lo que gastemos en armas, en estas solas no radica la seguridad. Esta última es el resultado total de nuestra fortaleza económica, intelectual, moral y militar (...) Si he aprendido algo es que no hay forma en que un país pueda satisfacer el anhelo de seguridad absoluta, si bien puede entrar en bancarrota, moral y económicamente, tratando de alcanzar sólo por las armas aquella meta ilusoria. El sector militar, no productivo por sí mismo, ha de nutrirse necesariamente de la energía, productividad y recursos intelectuales del país. Si absorbe mucho de todos ellos, nuestra fortaleza total se verá disminuída»⁽¹⁾.

Cómo establecer, pues, el «quantum» de defensa en un mundo en el que la política de fuerza no ha desaparecido en las relaciones internacionales y en el que se multiplican los escenarios de conflicto para sociedades crecientemente interdependientes es una cuestión de la máxima importancia. Y no es de extrañar que en España en los últimos años, de discusión libre, la mejora de la política de defensa haya empezado a preocupar a la opinión pública, en un período de transición política e institucional, de amenazas involucionistas, incluso de golpes de Estado larvados y de redefinición, en todo caso, de la estrategia internacional española con la adhesión, en 1982, al Tratado del Atlántico Norte.

La política económica y la política de defensa han estado tradicionalmente dissociadas en nuestro país. Bajo el franquismo, decisiones autoritarias inapelables determinaban el volumen de recursos destinados a las Fuerzas Armadas, que gozaban de total autonomía en su utilización. La política económica se mantuvo rigurosamente separada de cualquier reflexión sobre la defensa, asumiendo como dato dicho volumen, no muy elevado, fijado exógenamente a la misma⁽²⁾. Esto ha creado una incomunicación entre la Administración económica y la Administración militar cuyos efectos llegan a nuestros días.

(1) Dwight D. Eisenhower, «Spending Into Trouble», *Saturday Evening Post*, 18 de mayo de 1963, citado en Paul A. C. Koistinen, *The Military—Industrial Complex. A Historical Perspective*, Praeger, Nueva York, pp. 13-14.

(2) Así podía afirmar el profesor Francisco Castellano del Real, «Evolución de la estructura de servicios públicos en España», *Hacienda Pública Española*, n.º 36, 1975, p. 41, que los gastos de defensa podían considerarse «como autónomos e independientes de una política activa de gasto público».

Por lo demás, el tono de la política de defensa fue de repliegue. A pesar del reconocimiento teórico de que ésta implicaba algo más que a las Fuerzas Armadas, el centro de atención del pasado régimen descansó esencialmente, en esta perspectiva, en la política militar y los avances que la flanquearan registrados en otros campos — económico, de política exterior, de defensa civil — fueron reducidos o insignificantes en lo conceptual y en lo orgánico.

Es preciso, pues, decir algo en apurada síntesis, con todo respecto por la Institución, pero también con toda sinceridad como profesor universitario, sobre el instrumento básico de esta política militar y esencial en la de defensa: las Fuerzas Armadas.

Ciertamente carecemos de los necesarios estudios historiográficos, sociológicos, psicológicos y económicos al respecto y mi argumentación quizá refleje más la valoración personal que el conocimiento adquirido en la investigación primaria o en el contacto profesional. Aún así, no me parecería correcto eludir un mínimo intento de diagnóstico que inevitablemente incorpora elementos axiológicos que sin duda no gozarán de general aceptación.

Las Fuerzas Armadas ganaron su excepcional posición en el anterior régimen gracias a la victoria en una guerra civil interpretada como cruzada contra la izquierda y el liberalismo. Imbuidas de un sentimiento de autoridad, seguridad y orgullo por el triunfo — que se les presentó como éxito sobre el comunismo ⁽³⁾ —, se las sometió a una ducha ideológica hipernacionalista y se enfatizó la tendencia, previamente existente, a hacer de ellas un subsistema social estable, relativamente aislado de la sociedad civil. Bajo la incuestionada lealtad al general Franco, que no dudó en marginar a los sectores del mando desafectos, las Fuerzas Armadas tendieron a identificarse con una España eterna, la única posible, que no toleraba el desorden, el regionalismo o los conflictos de clase. Se ha afirmado, en definitiva, que

⁽³⁾ Las afirmaciones oficiales y officiosas que demuestran esto son innumerables. Una selección puede encontrarse en la obra de Carlos Fernández, *Los militares en la transición política*, Argos Vergara, Barcelona, 1982, carente por lo demás de valor analítico. Una interpretación no demasiado lejana es la del entonces comandante de Infantería Manuel Fernández Monzón en *ABC*, del 2 de abril de 1975: «Ellos, los comunistas, hace ya mucho tiempo que han comprendido la inutilidad de sus esfuerzos de cara a la consecución de sus propósitos si se enfrentaban con las dos instituciones: el clero y el ejército. Allí donde lo hicieron, atacando abiertamente, fracasaron ruidosamente, pues clero y soldados, cerrando filas, se bastaron para constituirse en baluarte inexpugnable del espíritu religioso y el espíritu nacional cerrando el paso a la bestia roja...», p. 36.

fueron garantes de un orden autoritario, conservador, evocador del pasado en lo ideológico y en lo político.

Sin apenas conflictos exteriores a los que hubieran de hacer frente (la División Azul fue un mero episodio, al igual que la campaña de Ifni) las Fuerzas Armadas desempeñaron un papel de naturaleza interna. Constituyeron la *última ratio* del sistema (la Ley Orgánica del Estado ejemplifica tal misión) y fueron desplegadas territorialmente en atención a la peligrosidad de los brotes de conflicto interior.

El marco institucional congeló su modernización. Complejas disposiciones en materia de situaciones, destinos y ascensos primaron la antigüedad frente a la eficiencia. Favorecieron aún más el tradicional desequilibrio en la cumbre y muy altas edades de jubilación, obstaculizando carreras rápidas como son habituales en otros países. Sobre su nivel de eficacia, desde el punto de vista de los requerimientos actuales, se ha escrito mucho. Me limitaré a señalar que la penúltima edición del *Military Balance* caracterizaba a las Fuerzas Armadas españolas como cuantitativamente significativas («sizeable») pero no modernas (*).

Estas no participaron en los beneficios de la expansión de la economía española. Sus retribuciones quedaron atrasadas, aunque la mayor parte de los gastos de defensa, que declinaron en porcentaje del gasto público total del 23% en 1958 al 13% en 1973, se destinaban a remuneraciones de personal. Dichas retribuciones aumentaron, por lo demás, con la progresiva senilidad del general Franco, quizá para evitar insatisfacciones. El equipamiento y adiestramiento sufrieron — en la comparación internacional — considerables retrasos y el grado de tecnificación fue deficiente. Se ha dicho que en 1975 las Fuerzas Armadas no estaban en condiciones de hacer frente, sin ayuda, a un conflicto exterior en el Mediterráneo.

La colaboración militar hispano-norteamericana, nunca documentada públicamente, contribuyó a modernizar la formación de ciertos segmentos seleccionados de la oficialidad, sobre todo en el Ejército del Aire y en la Armada. Mejoró el equipo, aunque muchas veces con material obsoleto, pero obstaculizó el desarrollo de una industria de defensa que no dependiera críticamente del extranjero, situación un tanto paradójica en un régimen autopresentado como hipernacionalista. Apenas si se produjeron contactos

(*) The International Institute for Strategic Studies, *Military Balance 1982-1983*, Londres, 1982, p. 29.

íntimos con las Fuerzas Armadas de otros países, salvo esporádicamente. Quizá no sea exagerado afirmar, desde la perspectiva comparada, que al final del franquismo las españolas se encontraban en un estado muy acusado de aislamiento tras haber mantenido durante tantos años un tipo de desarrollo endogámico e introvertido.

En consecuencia, la tarea que ante las Fuerzas Armadas incumbía históricamente desarrollar al sistema democrático era triple:

- a) Modificar su papel en consonancia con la nueva estructura política del país, induciéndolas a aceptar la marcha hacia el orden constitucional, por tantos motivos diferentes del anterior. No es ningún secreto que la evolución hacia la democracia, partiendo desde la legalidad del franquismo, se vió condicionada por la necesidad de neutralizar un eventual papel por parte de ciertos sectores de la Institución.
- b) Modernizarlas institucionalmente. Esto implicaba una labor ingente, íntimamente ligada con la primera, en la que se requerían medidas como las relacionadas con la limitación de participar en la actividad política, la reorganización de los mandos de la Defensa, la revisión de los sistemas de movilidad personal y la puesta al día de conceptos doctrinales.
- c) Dotarlas de la capacidad de atender a sus funciones primarias, tal y como fueron fijadas en la Constitución: garantizar la soberanía e independencia de España, defender la integridad territorial española y defender el nuevo orden democrático. Se acentuaba así la necesidad de una política militar que favoreciese la capacitación de las Fuerzas Armadas para hacer frente, ante todo, a amenazas exteriores, incrementando su potencial de disuasión a través de una modernización en los niveles de equipamiento, cualificación y tecnificación.

A tal efecto se aumentó el gasto de Defensa, modificando su estructura en favor de la inversión en material. No parece incorrecto señalar que el sistema democrático ha concedido a estas cuestiones una atención muy superior a aquélla de que hizo gala el anterior régimen.

Ahora bien, el necesario avance en lo que cabría denominar reforma técnico-militar fue preterido por las secuelas del intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 que revelaron cómo las Fuerzas Armadas no

estaban, políticamente, neutralizadas en su totalidad. Tales secuelas las expusieron al comentario de la opinión pública, al escrutinio de los medios de comunicación y a las emociones despertadas por el proceso de depuración de responsabilidades, concluido en la primavera de 1983.

Los historiadores del futuro analizarán la gestión seguida en la política militar y, en particular, durante la gestión del último Gobierno centrista (1981-1982). Yo no he querido aquí sino señalar, apuntar más bien, que la comprensión de tal política — parte esencial de la de defensa — ha de englobarse en el contexto más amplio de la tensión reforma-reacción que ha venido experimentando el conjunto de la sociedad española y que ha entrado en una nueva dinámica tras las elecciones del 28 de octubre de 1982, que dieron la victoria al Partido Socialista, sinduda el hito histórico más relevante de la España de nuestros días.

Mirando hacia el futuro entiendo que las líneas de avance de la política militar podrían situarse en dos planos:

- a) Necesidad de robustecer la supremacía del poder civil sobre las Fuerzas Armadas. Como señaló, en julio de 1982, el teniente general Gutiérrez Mellado en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo: «No hay un poder militar. Sólo existen los poderes establecidos en la Constitución.»

Ahora bien, encarnar en la praxis tal afirmación significa contrarrestar los propósitos, expuestos por algunos segmentos de las Fuerzas Armadas, basándose en una añeja tradición, en recabar para las mismas un espacio de poder autónomo. Ello requerirá avanzar y profundizar en la reforma militar, reblandeciendo estructuras, instituciones y mentalidades arraigadas en la experiencia de un aislamiento e introversión generacionales. Sin unas Fuerzas Armadas leales al orden democrático y en las que el pueblo español pueda confiar, difícilmente podrá — entiendo — desarrollarse la política de defensa, que no sólo es militar.

- b) El segundo plano estriba en concienciar a las Fuerzas Armadas de que su papel esencial no puede estibar en «vigilar» la evolución política ni en prepararse para actuar contra el enemigo interior. Las elecciones del 28 de octubre demostraron muchas cosas y entre ellas el apoyo mayoritario, masivo, democrático, de la población española hacia uno de los partidos ilegalizados durante casi

cuarenta años que habría de responsabilizarse después de garantizar la dirección del país en una nueva etapa histórica. Yo pertenezco a aquéllos que entienden que el papel esencial de las Fuerzas Armadas estriba en hacer frente, en condiciones de eficacia, a las implicaciones de los escenarios de seguridad que penden sobre España en la escena internacional.

Es, pues, desde este punto de vista desde el que creo que hay que contemplar la apelación de la política de defensa a la política que, previsiblemente, se hará más intensa y en la que se plantearán, en toda su crudeza, las tensiones que genera el reparto de recursos escasos entre usos contrapuestos.

En tal perspectiva me parece conveniente llevar a la política económica por lo menos tres ideas-fuerza:

- 1.ª) La anticipación del futuro, misión de toda política de Estado, no puede descansar en el postulado de que España no se verá sometida a ciertas alteraciones o eventualidades en sus relaciones con el exterior, aunque tales alteraciones no lleguen a adoptar un carácter forzosamente bélico. Ello implica la necesidad de mantener niveles de disuasión *adecuados* en nuestro dispositivo militar y no militar. Deseo subrayar esta caracterización. La determinación de tal nivel de adecuación no es, en efecto, simple pero incluso la mera disuasión absorbe recursos de elevado coste de oportunidad y, por consiguiente, éstos han de justificarse política y económicamente.
- 2.ª) En un mundo en el que no han desaparecido los conflictos parciales, las actuaciones que deban garantizar la correspondiente posibilidad disuasora no pueden mantenerse por encima de nuestra capacidad. *Creo que dichas actuaciones, para encontrar respaldo político y económico en un régimen democrático, habrían de estar en función de los escenarios de amenaza a los que sea preciso hacer frente. La política de defensa española no puede ser hoy, me parece, una política de disuasión contra todos sino contra aquellas fuentes de conflicto que más verosilmente afecten a España.*
- 3.ª) El planteamiento militar y diplomático en favor de la paz, situación deseable *per se* en nuestra sociedad, debe suministrar a la política económica los inputs necesarios para que ésta pueda extraer las

correspondientes consecuencias productivas, tecnológicas y de asignación de recursos. En definitiva, se trata de asignar éstos en función y en la medida de las amenazas o conflictos verosímiles. No en más.

Obsérvese que nada de esto implica una militarización de la política económica ni mucho menos de sus soportes doctrinales. Las ideas-fuerza, quizá erróneas, que acabo de exponer aspiran a compatibilizar seguridad y economía impidiendo, mediante la referencia estricta a los escenarios de conflicto o amenaza, toda hipertrofia del gasto de defensa.

Además, si se admite una cierta relación deseable entre la política económica y este último, será conveniente aceptar que dicha relación no puede ser unidireccional. Como correlato de las ideas-fuerza anteriormente mencionadas, entiendo que no estaría de más implantar en la política de defensa, y en la más amplia medida posible, dos nociones adicionales.

- 1.^a) Ya antes de que el último Gobierno centrista elevase a las Cortes en 1982 el Proyecto de Ley de Dotaciones presupuestarias para las Fuerzas Armadas era de prever que en el futuro inmediato no disminuiría en España, antes al contrario, el peso del sector de la defensa. La aprobación de dicho proyecto y los programas de adquisición de nuevo material de equipo inducen a pensar en la conveniencia de expandir, dentro de dicho sector, los criterios de racionalidad económica.

Esto no es fácil. La experiencia comparada ha puesto de relieve que la modernización del equipo presta con frecuencia más atención a otros factores como, por ejemplo, la eficacia técnica o el deslumbramiento que produce la tecnología armamentística, caracterizable de «barroca»⁽⁵⁾. En la interpretación de Mary Kaldor se trata de un tipo de tecnología que incorpora infinitas mejoras, con un coste cada vez más elevado y con rendimientos marginales decrecientes, a diseños que no varían en lo fundamental. Dicha tecnología es el resultado inequívoco de los aparatos de defensa de las sociedades industriales modernas cuyas decisiones no se contrastan en la realidad del combate y que, por consiguiente, la configuran en base

(5) Mary Kaldor, *The Baroque Arsenal*, André Deutsch, Londres, 1982.

a los hábitos, intereses y prejuicios institucionales de las burocracias militar y económica que participan en el proceso de su diseño y fabricación. En ello se generan situaciones de altísimo costo marginal.

¿Hasta qué punto requiere nuestra política de defensa la importación de dicha tecnología armamentística «barroca», enormemente costosa y que introduce sesgos importantes en el planteamiento e incluso organización de las Fuerzas Armadas? Falta, creo, una discusión abierta sobre estos temas entre nosotros y la experiencia comparada muestra que discusiones de tal tenor no pueden quedar reducidas sólo al ámbito restringido castrense, extremadamente sensible a dicha tecnología.

- 2.^a) La segunda idea-fuerza a incorporar a la política de defensa es la necesidad de favorecer una interpenetración mayor entre la Administración militar y la civil, con objeto de filtrar económica y políticamente los programas de actividad de la primera. *En ello debe recibir toda su importancia la determinación de los costes de oportunidad y los rendimientos marginales.* Que esto no es una tarea sencilla lo demuestra el caso norteamericano, sobre el cual existen más datos e informaciones. La herencia racionalizadora en lo económico que McNamara dejó en el Pentágono no ha carecido de defectos, entre los cuales suele mencionarse como uno de los más importantes la incapacidad de distinguir entre eficiencia tecnológica y económica y eficiencia en combate, un poco como consecuencia de la utilización de instrumentos unidimensionales e hipersimplificadores⁽⁶⁾. Un resultado frecuente de los procesos decisionales e institucionales que tipifican las modernas estructuras de defensa es la predilección por sistemas complejos, cada vez más costosos, polivalentes, de especificaciones múltiples que se diseñan con mucha menor atención a las realidades de su aplicación en el «test» real que suele encerrar sorpresas, como quizá se haya puesto de manifiesto en las Malvinas o en el Oriente Medio.

Estos principios, que se enuncian aquí tentativamente, que quizá sean falaces pero que encuentran cierto respaldo en la experiencia comparada,

(6) James Fallows, *National Defense*, Vintage Books, Nueva York, 1982, pp. 19 y ss.

han de proyectarse sobre una concepción de la política de defensa. Los costes de ésta son tan elevados e inciden en tantos ámbitos de la vida económica y social que han de meditar-se cuidadosamente en el caso de un país como España, carente de apetencias exteriores y que ya ha dejado tras de sí, afortunadamente, la larga experiencia imperialista o colonial.

Yo entiendo que la política de defensa en España debería ser esencialmente de carácter disuasor y que su plasmación habría de perfilar, en nuestras condiciones concretas, las implicaciones de dicha concepción.

De aceptarse esto, ello llevará a promover aquellos medios que básicamente garanticen nuestra capacidad de disuadir a un eventual adversario para que no emprenda acciones que puedan afectar a nuestra integridad territorial y a nuestra soberanía nacional. Tal capacidad debería, en mi opinión, hacer ver a los eventuales adversarios que dichas acciones no serían rentables para ellos y que la relación coste-beneficio de éstas les sería altamente negativa. Una política de defensa así concebida, de carácter disuasor, quizá pueda evitar los conflictos por el hecho mismo de existir *en la medida y grado adecuados*.

Es seguro que esta argumentación no será aceptada con generalidad. El deslumbramiento que produce la tecnología armamentística barroca es tal que el «establishment» tiende a adquirir sistemas de armas ofensivos, justificados muchas veces, pero no tanto en la situación de aquellos países carentes en buena medida de adversarios exteriores, como es nuestro caso.

Ahora bien, la planificación de la política de defensa ha de considerar igualmente la posibilidad de que la disuasión pueda no ser suficiente. En consecuencia, las Fuerzas Armadas deben ser dotadas de los medios destinados a hacer frente a una eventual agresión. Tampoco esto significa querer militarizar la política, la doctrina o el pensamiento. El propio Felipe González, antes de asumir la presidencia del Gobierno, declaró explícitamente, al referirse a las prioridades lógicas de una política de defensa, que éstas descansaban en «la defensa de nuestras fronteras frente a cualquier agresión exterior» (7). Podemos partir del supuesto de que la política española no es agresiva; no sé si lograría aceptación generalizada la hipótesis de que nuestras relaciones internacionales de defensa se basan también a medio plazo en el mantenimiento del *statu quo* de nuestro entorno. En cualquier caso, unas Fuerzas Armadas disuasoras no debieran potenciarse sino para obstaculizar

(7) Entrevista con Ramón Luis Acuña, Mayo, noviembre de 1982, p. 19.

a eventuales adversarios la consecución de sus fines estratégicos y operativos en el espacio español.

Forma parte de la lógica de la disuasión el favorecer el robustecimiento de todos aquellos factores que inciden sobre el análisis coste-beneficio que normalmente realizarán dichos adversarios. Observemos bien que no se trata de potenciar aquéllos que nosotros podamos interpretar como tales sino los factores que verosímelmente se consideran como disuasores fuera de nuestras fronteras. También aquí la disuasión y la acción está relacionadas con los escenarios de conflicto o amenaza a que se apliquen. Es difícil, por ejemplo, que España pueda considerar verosímil que éstos se produzcan, por poner un ejemplo absurdo, con Francia o Portugal, pero no podría afirmarse lo mismo en otros espacios contiguos, de características políticas, económicas, militares y sociales muy diferentes a los anteriores.

La política de defensa es, ante todo, política militar, pero no sólo militar, aunque la valoración que reciba la capacidad disuasora de nuestras Fuerzas Armadas debe ocupar, naturalmente, el primer plano de la atención. De nuevo deseo subrayar que no se trata tanto de la valoración propia como la que puedan y deban hacer eventualmente adversarios.

Ahora bien, en aquella valoración intervienen numerosos factores, no sólo de naturaleza militar. Son obvios los relacionados con los niveles de tecnificación, armamento y material. Si éstos son reducidos es difícil que las Fuerzas Armadas puedan impresionar fuera. Pero también desempeñan un papel importante otros, como los que se derivan de un grado adecuado de preparación y de adiestramiento de los componentes de las mismas. Y no cabe olvidar los de carácter psicológico: la decisión, el deseo de vencer o la confianza en la propia causa. Son estos últimos factores nada despreciables en sociedades en las que, como la española, anida un profundo anhelo de paz, en las que los valores guerreros son cosa del pasado y en las que se ha desmitificado al soldado. Son también sociedades que se encuentran en una situación de grave crisis económica y en las que, con razón, la asignación de recursos hacia el sector militar se interpreta como elemento reductor de la capacidad de atender a otras necesidades colectivas que siente más directamente el conjunto de la población: lucha contra el paro, oferta de vivienda digna en condiciones asequibles, un urbanismo humano, educación generalizada de buena calidad y gratuita...: la lista se hace fácilmente interminable.

Definir una política de defensa como disuasora es importante pero impreciso. Los costes de oportunidad pueden siempre dispararse al amparo de la socorrida argumentación de la necesidad de hacer frente a aumentos en la tensión exterior. Por ello, el correctivo que entiendo debe aplicarse a la misma deriva de las conclusiones que queda desprender de los escenarios de conflicto en que dicha política de defensa haya de jugar su papel disuasor.

Yo creo, aunque puedo estar equivocado, que España sólo tiene un escenario de conflicto propio, específico. Está localizado en el Norte de Africa y se descompone en diversos subescenarios. En ellos ha de atenderse no sólo a eventuales fricciones interestatales sino a las que puedan derivarse de la dinámica interna de los países de la zona, que quizá genere tensiones importantes, bien a través de pugnas por representación o para escapar a efervescencias y problemas nacionales.

En este escenario hay que considerar también, y en lugar destacado, el problema particular de las Islas Canarias, extremo Sur del eje que constituye, en principio, la principal línea de nuestra estrategia de contención y de disuasión.

Este escenario ha de contemplar, pues, un cierto abanico de posibilidades que van desde el conflicto abierto, limitado, de índole por así decir tradicional, a otro por representación o deslizamiento, tal vez en el marco de intentos exógenos de subversión de la zona. De aquí se deriva la conveniencia de mantener un volumen *adecuado* (siempre la misma caracterización) de «forces in being», de recursos asignados en permanencia al sector de la defensa, que permita atender a los requerimientos que pudieran presentarse con flexibilidad y con el menor grado de dependencia posible. La potenciación de las fuerzas de intervención inmediata es sólo un primer paso.

La adhesión española al Tratado del Atlántico Norte, sobre la cual el actual Gobierno mantiene los compromisos electorales, no constituye una panacea para sortear todas las posibilidades del escenario propio, como tampoco lo es la relación bilateral con los Estados Unidos. En consecuencia, será preciso profundizar en la noción de que hasta qué punto se justifica la asignación de recursos a una política de defensa orientada en gran medida por el deseo de mantener el *statu quo* en el Norte de Africa. En un sistema democrático tal profundización ha de tener carácter y proyección nacionales. Difícilmente podría justificarse el no hacerlo por mor de eventuales presiones exógenas a la democracia. El caso de De Gaulle en Argelia quizá sirva para

ejemplificar el tipo de tensiones y actuaciones concebibles en una democracia industrial moderna.

Ahora bien, puesto que España no es un país neutral en la dialéctica Este-Oeste, los escenarios de conflicto que anticipa la política de defensa son más numerosos y están engarzados en dichas relaciones. Son escenarios compartidos en cuanto que sobre ellos inciden también las capacidades y posibilidades de los miembros de la Alianza Atlántica.

Llegamos así a un tema que ha gravitado y gravita pasadamente sobre la política nacional. Los historiadores del mañana analizarán las causas y los motivos que llevaron al último Gobierno centrista a propinar en 1982 el giro que para nuestra estrategia internacional supuso la adhesión al Tratado del Atlántico Norte y que fue saludada por algunos, un tanto estúpidamente, como un triunfo de la diplomacia española. Implicaba, en mi opinión, ventajas e inconvenientes que no han solido ser valorados sin emocionalidad.

En cualquier caso, dicha adhesión ha abierto o ampliado nuevos escenarios a la política de defensa, que ya asumía anteriormente los que se derivaban de la relación bilateral con los Estados Unidos. Para el economista la decisión de adhesión no supo aprovechar en cualquier caso lo que el professor Olson ha caracterizado como «lógica de la acción colectiva».

Como es sabido bienes colectivos son aquéllos de los que se beneficia todo el mundo en un espacio determinado, con independencia de las disparidades en la contribución que cada uno preste a su obtención. Es decir, por su propia naturaleza bienes colectivos son aquéllos que no pueden negarse a los individuos existentes en el espacio de que se trate, aún cuando no hayan pagado nada por ellos. Olson sugiere que, dada la naturaleza de estos bienes, los individuos, las empresas o los Estados actúan racionalmente contribuyendo en la menor medida posible a su suministro ya que, una vez que el bien colectivo se oferta, de él se beneficia tanto el que contribuye mucho a su obtención como el que contribuye poco o nada⁽⁸⁾.

En términos simples, esto equivale a afirmar que de los beneficios que de la disuación en las relaciones Este-Oeste se derivan de la existencia de la OTAN participan no sólo los miembros de la misma sino también los no miembros. En consecuencia, España podía beneficiarse de las ventajas de

(8) Mancur Olson, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, 1965.

la existencia de tal mecanismo disuasor sin necesidad de ingresar en él. La decisión del último Gobierno centrista, ratificada parlamentariamente en contra de las protestas de una amplia gama de la población, creó una nueva situación. Como es notorio, éste es uno de los temas más importantes con que, en el terreno de la seguridad internacional, lidia el Gobierno socialista. La prensa, especializada y general, se ha hecho eco intensamente de él y, sin duda, muchos son los sectores en España y en el extranjero entre los que despierta un interés muy vivo. No es mi propósito anticipar aquí posibles líneas alternativas de evolución ni establecer hipótesis acerca de lo que pueda o no pueda acaecer en el futuro. Me limitaré a señalar que la adhesión española al Tratado del Atlántico Norte creó un nuevo contexto para la política de defensa.

Subsiste, naturalmente, el hecho de que España tiene relaciones bilaterales con los Estados Unidos plasmadas en el Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación del 2 de julio de 1982, ratificado por abrumadora mayoría por las Cortes en mayo de 1983 después de que un protocolo adicional lo desvinculara de una modalidad específica de participación en la OTAN.

No hay una valoración pública española de los resultados de su antecesor, el Tratado de Amistad y Cooperación del 24 de enero de 1976, cuyo acuerdo complementario número 5 previó que un Estado Mayor Combinado de Coordinación y Planeamiento elaborase planes armonizados con los de la OTAN relativos a las acciones que pudieran llevarse a cabo en un área geográfica de interés común, «en el supuesto de un ataque contra España o los Estados Unidos en el contexto de un ataque general contra Occidente» (artículo II de dicho acuerdo complementario).

Ahora bien, según tengo entendido, los planes redactados solían contemplar más bien la actuación de Fuerzas Armadas españolas en dicha zona, sin que los Estados Unidos hiciesen asignación concreta de efectivos lo cual, de ser cierto, se ha interpretado como traducción de la preferencia norteamericana por utilizar las fuerzas disponibles a tenor de los acontecimientos que se produjesen en el teatro de la Alianza Atlántica. Ciertos analistas señalaron que incluso en aquel supuesto España podría quedar sin el adecuado apoyo militar yanqui ante exigencias más perentorias en la Alianza.

En consecuencia es misión del Comité Militar Conjunto previsto en el convenio complementario número 1 mantener la coordinación entre los Estados Mayores Conjuntos y asegurar eficazmente el «apoyo defensivo recíproco entre los dos países».

Por consiguiente, en tanto conserve vigencia la relación contractual con Estados Unidos no puede afirmarse que España sea un país neutral y estamos implicados, de una manera u otra, en el conflicto Este-Oeste, lo que exige contemplar los pertinentes escenarios para la política de defensa que se verá directamente afectada.

Esto quiere decir que nuestra preparación de la defensa no es insensible a la evolución de las relaciones entre los bloques y debe prever las actuaciones correspondientes en casos tales como un posible conflicto nuclear, un conflicto convencional que pueda derivar en nuclear o un conflicto meramente convencional. En cada caso la apelación de la política de defensa a la política económica y a la asignación de recursos será diferente, por lo menos, en volumen, intensidad y duración.

La Ley Orgánica 6/1980 de 1.º de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, define dos formas de defensa —la militar y la civil. La doctrina añade, además, la defensa económica⁽⁹⁾, cuya conceptualización no ha sido todavía realizada oficialmente.

En mi opinión la defensa económica es aquella rama de la política de defensa que tiene por objeto contrarrestar las vulnerabilidades de la economía ante crisis o anormalidades con el fin de sostener un volumen adecuado de recursos asignados en permanencia a la defensa, favorecer el rápido transvase intersectorial de los medios y factores de producción hacia tales finalidades y garantizar las funciones esenciales para el mantenimiento de la actividad económica nacional en los diversos escenarios de conflicto previsibles.

Quizá sea en tal campo en el que con mayor claridad se manifieste la conexión íntima entre política económica y política de defensa. La eventualidad de conflictos armados ha de ser prevenida por una política disuasora y por una política exterior de protección de la paz, que tiendan a evitar su estallido. Como se ha señalado tantas veces, ésto equivale a adoptar una actitud que incite a los adversarios potenciales a renunciar al desencadenamiento de conflictos armados como medio para hacer avanzar sus intereses. La política de defensa económica, si no se desborda, contribuye a la disuasión y deberá ser objeto de mayor atención de la que ha recibido hasta la fecha.

(9) Véase, por ejemplo, General de Brigada Abel Barahona Garrido. — «La defensa nacional en su concepto actual», en la obra colectiva *OTAN y seguridad nacional*, CESEDEN, Madrid, 1981, p. 24.

La política de defensa en un país como España es también expresión de la voluntad de oponerse a los peligros y amenazas exteriores con que puede verse enfrentado el Estado y el orden político-institucional de carácter democrático en que se sustenta. No cabe que sea un medio para militarizar la existencia sino sólo el soporte garantizador del desarrollo del Estado y de la sociedad española que tienen objetivos propios, objetivos de paz, y no renuncian a una colaboración internacional fecunda.

Los recursos desviados hacia las actividades de defensa hacen incurrir a la economía y a la sociedad en un considerable coste de oportunidad. Para un país como España, que carece en amplia medida de adversarios exteriores y basa su actuación en el respeto de la paz y de la cooperación internacionales, un volumen importante de recursos asignados en permanencia al sector de la defensa únicamente puede justificarse si es el idóneo —y nada más que eso— para ofrecer una disuasión precisa ante los escenarios de conflicto que pesan sobre nosotros.

Disponer en permanencia de esos medios — humanos, materiales, financieros — que sean estrictamente necesarios para hacer frente a amenazas indirectas y afrontar las que considere directas la autoridad política legítimamente emanada de la voluntad popular es un factor, de entre los muchos con que cuenta el Estado, para activar el margen de maniobra indispensable gracias al cual poder desarrollar, en la medida de nuestras posibilidades, una política activa, ilusionada, de reforzamiento de la paz y de valores humanos como los de la libertad, solidaridad y dignidad.

Sólo esto justifica, a mi entender, incurrir en los costes de oportunidad de la defensa. Disuasión, limitación, racionalización y eficacia son los conceptos clave que alumbran la conexión entre política económica y política de defensa.

En mi opinión, dicha conexión debe ser inspirada, tutelada e instrumentada por el Gobierno constituido con arreglo a principios democráticos y que desarrolla su actividad coordinadora en el marco de lo dispuesto en la Constitución y en las leyes. No cabe tolerar que ninguna otra instancia suplante, a manera de lo que ocurre en las dictaduras del cono sur latinoamericano, dicha autoridad al abrigo de interpretaciones espúreas y maniueas como la «doctrina de la seguridad nacional»⁽¹⁰⁾. Implantar sólida-

⁽¹⁰⁾ Para una disección en profundidad de la misma puede acudir-se a la obra de Joseph Comblin, *El poder militar en América Latina*, Ediciones Sígueme, Salamanca, 1978.

mente la racionalidad, la obediencia, la disciplina y el acatamiento al gobierno democrático a lo largo y a lo ancho de las estructuras de la defensa es una tarea que en mi personal escala de valores debiera ser una preocupación constante de todos los demócratas y, no en último término, de quienes como yo anhelan que el proceso social, nacional e internacional, pueda discurrir en un contexto de paz y de seguridad.

Angel Viñas

Catedrático de la Universidad
Complutense, Madrid.

Asesor Ejecutivo del Ministro
de Asuntos Exteriores de España.