
ECONOMÍA, DEFENSA Y UNIVERSIDAD

Angel Viñas



Desde el punto de vista del analista académico, la política de la defensa en España, en el momento actual, se encuentran en una situación caracterizada por la confluencia de, al menos, los siguientes factores:

1) El nivel de discusión *pública* informada que suscita es relativamente bajo y, desde luego, inferior al que se da en otros países europeos de nuestro entorno. Esta deficiencia es mucho más acentuada en lo que se refiere a los aspectos económicos.

2) Los partidos que concurren a la formación de la voluntad política no disponen de los nutridos grupos de expertos en los diversos subcampos de dicha acti-

vidad que existen en sus homólogos de otros países occidentales industrializados.

3) En consecuencia, cabe establecer la presunción de que el peso de las burocracias estatales en la percepción, identificación y resolución de los problemas que surgen en la instrumentación de las líneas de acción correspondientes será, en términos generales, mucho mayor que en otros países de nuestro entorno.

4) En ningún caso tiene importancia la aportación de la Universidad a la reflexión que fuera de la burocracia se genera sobre tal ámbito en comparación con la que se lleva habitualmente a cabo en otros campos de la política pública.

El nivel de discusión pública informada que suscitan la política y la economía de la defensa en España es relativamente bajo.

El trasfondo histórico

Durante el anterior régimen hubo, al menos, cuatro grandes campos de la política pública que desde el primer momento llamaron poderosamente la atención personal del Jefe del Estado. Se trata de la política exterior, la política de defensa, el mantenimiento del orden y las relaciones con la institución monárquica.

Y, naturalmente, siendo el régimen lo que era, resultaba inevitable que en todos estos campos el todopoderoso Jefe del Estado se acuñara una especie de coto reservado al que, como ha señalado José María de Areilza, «no tenía acceso nadie, sino por especial invitación o designación del supremo mando». Cabe suponer que en ello la lealtad personal hacia el mismo sería condición necesaria y, quizá, suficiente.

En tales ámbitos tanto las grandes decisiones como su ejecución se desarrollaron en y desde la soledad del poder, en condiciones de aislamiento.

Durante una gran parte de la trayectoria histórica del régimen, el nivel de crítica pública hacia estas decisiones fue reducido o, en su caso, moldeado, aunque no siempre pudo mantenerse el grado de aquiescencia forzada de los años cuarenta y cincuenta. Así, por ejemplo, la designación en 1969 del Príncipe de España como sucesor del General Franco a título de Jefe del Estado, se hizo tras una fuerte y crispada polémica que —impulsada desde los sectores más «azules» del régimen— no tardó en saltar a la calle.

Pero difícilmente podría aducirse que en los cuatro campos reservados al arbitrio del «supremo mando» por utilizar la terminología del Conde de Motrico, el proceso

decisional tomase en consideración como *input* la conexión con la voluntad y deseos populares y buscara desarrollar en éstos los correspondientes anclajes. Lo contrario hubiese supuesto que el régimen no hubiera sido lo que en realidad fue: una dictadura de ribetes ideológicos finalmente imprecisos a medida que el paso del tiempo inducía a eliminar o a reducir su inicial cobertura fascista o semifascista, escasamente presentable en un contexto internacional a cuya influencia no era posible sustraerse.

La segregación de los cuatro campos al debate público se apoyó también en un impresionante aparato de mixtificación ideológica y desinformativa que buscaba cuando menos:

- a) Identificar en el discurso político de la época los intereses del régimen con los de España.
- b) Fortalecer la figura del Jefe del Estado, en torno al cual debería mantenerse la «unión sagrada» de los intereses adictos.
- c) Reducir la influencia disgregadora de una crítica no controlada sobre la legitimidad de la adopción de decisiones y de la asignación de recursos.

La censura, la manipulación y, no en último término, la represión fueron orquestadas inteligentemente para conseguir tales objetivos.

Todo ello contribuyó a crear y difundir imágenes estereotipadas que en el plano de la política de defensa, no así tanto en la exterior, aún están por analizar.

En lo que a esta última se refiere es notorio que el régimen se autopresentó como blanco de una conjuración externa

bien definida: según él, masones, socialistas, comunistas y liberales se empeñaban, en efecto, en impedir el fortalecimiento de la patria. No cabe sonreír ante esta argumentación. Generó, en efecto, importantes mecanismos de movilización y tuvo particular impacto entre aquellos vencedores para quienes la guerra había sido, y continuó siendo, algo más que una catástrofe: una «cruzada».

La fijación obsesiva en una visión drásticamente simplificada del contexto internacional recorre como un hilo rojo los discursos de Franco, desde los tiempos de aventura bélica hasta el injustamente olvidado por sus panegiristas: el pronunciado el 1.º de octubre de 1975 en la Plaza de Oriente y algunas de cuyas ideas fundamentales afloraron después en su impresionante testamento público.

La política declaratoria en materia de

defensa fue mucho más parca que la relacionada con los asuntos exteriores. Quizá porque de manera inmediata se conectaba con unas Fuerzas Armadas, *ultima ratio*

del sistema, cuya función esencial era de naturaleza estrictamente interna. Despliegue, dotaciones y orientación doctrinal así lo garantizaban.

Si en las manifestaciones más obvias de dicha política (los pactos secretos con los Estados Unidos de 1953) se marginó en su plasmación a la burocracia del Palacio de Santa Cruz (anécdotas de este tipo puntúan la Alemania de Hitler y otros regímenes fascistas), difícilmente consentiría el régimen un escrutinio activo, fuera de los sectores especializados de la propia Administración, de los supuestos y conceptualizaciones en que dicha política de defensa se basaba. A tal efecto, no estará de más recordar que incluso el acuerdo hispano-francés de 1970, por el que se inició una modesta colaboración militar entre los dos países, ha permanecido reservado en lo esencial.

Sin partidos políticos, con un debate público limitado y desinformado, los mecanismos burocráticos de protección del sistema centraron su atención en:

a) Ejecutar, sin prestar demasiada atención al entorno, las decisiones adoptadas por la Superioridad o cocidas en la pugna entre los distintos sectores políticos e ideológicos del franquismo. El alto mando militar —que tutelaba la política de defensa— no fue ajeno a dichos pugilatos.

b) Investidos de un conocimiento específico, reservado, defender celosamente un área resguardada ante las eventuales incursiones que pudieran producirse desde su entorno. La crítica fue ahogada y la conexión con lo que se llamaba «sociedad civil» no prendió, en chispa tenue, hasta bien avanzados los años sesenta.

c) Reforzar las tendencias corporativistas y de cooptación en las que se apoyó el régimen para seleccionar y filtrar el alto personal político.

La fijación obsesiva en una visión drásticamente simplificada del contexto internacional recorre como un hilo rojo los discursos de Franco.

Estos papeles empequeñecieron, en mi opinión, los que suelen desempeñar dichos mecanismos en los regímenes de pluralismo y sustitución políticos, a saber:

1) Constituir un remanso de estabilidad ante los cambios de gobiernos y de decisores.

2) Crear «stocks» de información a los que deban acudir necesariamente unos ministros cambiantes y no infrecuentemente efímeros.

3) Proporcionar una información selectiva de la realidad que permite hacer avanzar intereses burocráticos o departamentales en el diseño de la política pública.

En este sentido, la comparación con lo que ocurrió en el campo de la política eco-

nómica no deja de ser instructiva: en éste, desde los años cincuenta, el régimen fue abriéndose a los intereses, cada vez más diversificados, de sus soportes sociales, al tiempo que apelaba a un tipo de conocimientos que la burocracia, por sí sola, no era capaz de generar.

Promociones de economistas, formados fuera del sistema político-administrativo, pasaron a engrosar las filas de una Administración menos estática y que, en algunos de sus sectores más lúcidos, impulsarían el proceso que condujo al plan de estabilización y liberación de 1959, a la modernización de las políticas instrumentales y a la adopción de una postura crítica informada ante decisiones y actuaciones gubernamentales.

Escasos son los paralelos que cabe establecer en materia de política de defensa, tradicionalmente dominio reservado de los militares, o de la política exterior, hegemónica por los sectores más inequívocamente franquistas del Palacio de Santa Cruz.

Ahora bien, así como esta última fue permeabilizándose lentamente en los años de la transición, la política de defensa atrajo el interés y despertó incluso expectación por un motivo muy concreto: cómo llevar a cabo un cambio político e institucional con respecto a la situación existente en 1975, que no diera motivos para que los segmentos menos sensibles a su necesidad de entre las Fuerzas Armadas se vieran llamados a interferir activamente con dicha transformación.

Aunque, ciertamente, el panorama ha ido cambiando en los últimos años, la vertiente interna de la política de defensa (como, por ejemplo, se plasma en nombramientos y destinos) ha recabado la mayor atención, en la perspectiva de una en ocasiones, exagerada tendencia a comentar la

permanencia de factores eventualmente involucionistas.

Es innegable, sin embargo, que en los últimos años los problemas de equipamiento y tecnificación de las Fuerzas Armadas, así como la crecida de las tensiones internacionales, han propiciado una demanda social de mejor información, favorecida también por la transparencia de los debates parlamentarios. Hoy la vertiente externa de la defensa suscita el interés no sólo de los profesionales. Algún que otro civil se adentra, audazmente, por los vericuetos de la teorización estratégica. El debate que ha generado el ingreso en la OTAN y el darse cuenta, cada vez con mayor precisión, de las implicaciones que éste arrastra, aletean de alguna manera detrás de aquel interés.

En todo este proceso, la Universidad se ha comportado pasivamente. No podía ser de otra manera: su relativa carencia de autonomía, la regimentación por asignaturas y el carácter patrimonializador de las cátedras no favorecían que en los planes de estudio de las Facultades de Ciencias Económicas, o de Políticas y Sociología, se creasen puestos de trabajo que incentivaran la reflexión o la investigación sobre temas de defensa. Las conexiones mínimas establecidas por la Universidad o por universitarios aislados con las Fuerzas Armadas no han podido —ni era tampoco su propósito— rellenar tal laguna.

La ausencia de formación universitaria en temas de defensa ha dificultado la aparición de «staffs» técnicos en los partidos políticos, en los que se ha recurrido a autodidactas apresurados, sin que tal vacío pudieran cubrirlo los propios funcionarios, en atención a las disposiciones vigentes que limitan la participación política de los miembros de las Fuerzas Armadas.

La ausencia de formación universitaria en temas de defensa ha dificultado la aparición de «equipos» técnicos en los partidos políticos.

Tampoco extraña que en el delicado proceso de la transición que desembocó en la victoria socialista, los

responsables políticos anteriores de la Administración civil no iniciaran un esfuerzo programado y sostenido por especializar a funcionarios de la misma en temas de de-

En las sociedades modernas la defensa no es, ni puede ser, una actividad disociada sino que requiere un apoyo externo al aparato profesional mismo.

fensa. Y ello a pesar de que, como numerosos militares han reconocido, en las sociedades modernas la defensa no es, ni puede ser, una actividad disociada sino que requiere un apoyo externo al aparato profesional mismo. En cualquier caso, la tímida aparición de civiles en cargos de responsabilidad en el Ministerio de Defensa no pudo, obviamente, resolver tal carencia, que traduce una situación sólo comprensible en la perspectiva histórica. No es éste el caso de los países industrializados de nuestro entorno.

En lo que se refiere a los aspectos económicos fuerza es reconocer que durante el anterior régimen la política económica se mantuvo rigurosamente separada de cualquier reflexión sobre la defensa. El sector militar absorbía recursos —no muchos, desde la segunda mitad de los años cincuenta— que se determinaban fuera de los Ministerios civiles y que, en su mayor parte, se aplicaban a satisfacer gastos de personal.

No es exagerado afirmar que el divorcio entre la política económica y la política de defensa es, todavía hoy, considerable y que el planteamiento económico de esta última parte dé una situación insatisfactoria tanto en lo orgánico como en lo conceptual.

Tan sólo en la conexión con la industria se han registrado algunos avances, no fáciles de documentar y explorar, ligados a la promoción de la difusión tecnológica en las empresas que operan en el sector armamentístico.

Algunas precisiones conceptuales

En un plano general, la conexión entre política y economía de la defensa no pue-

de centrarse sólo en la administración y gestión de los recursos asignados a las Fuerzas Armadas. Ha de partir de un diagnóstico preciso de los riesgos exter-

nos, ante los cuales quepa oponer el aparato militar disuasorio propio. En ello no es posible prescindir de las repercusiones económicas previsibles que se derivan de los distintos escenarios de defensa y de los niveles mínimos o deseables de actividad que deban mantenerse en toda circunstancia. Para el franquismo, obsesionado por la seguridad interna y que no admitía a discusión la asignación de recursos —pocos o muchos— con que favoreciera a las Fuerzas Armadas, holgaban tales consideraciones. En los sistemas democráticos avanzados las relaciones cívico-militares suelen ser más complejas y dichos recursos —que se detraen a la cobertura de otras necesidades sociales— son objeto de justificación, explicación y clarificación. Incluso en aquellos casos en que, como el francés o el británico, persiste una atmósfera de secretividad, la información pública disponible es infinitamente más elevada que en el español.

Cuando se contempla, pues, la seguridad exterior como ámbito central de la política de defensa, dejando de lado la obsesión por la interna, dicha política aparece como un proceso dinámico que surge del hecho de que no exista en la actualidad autoridad alguna que pueda imponer orden en los conflictos entre los Estados.

La posibilidad del uso de la fuerza o de la coacción, como factor limitativo del margen de actuación de éstos en la vida internacional, es algo que no ha desaparecido de la misma. Fuera de las fronteras emergen amenazas o cristalizan riesgos que pueden hacer previsible, en un momento dado, la materialización de acciones coercitivas que restringen el espacio de manobra propio. Esto no ha cambiado con los avances en el Derecho Internacional, los progresos en la capacidad de resolución

pacífica de los conflictos o los mecanismos de mediación internacional.

En consecuencia, la política de defensa es necesaria por, al menos, tres razones:

- 1) Para desincentivar a otros Estados a que lleven a cabo acciones de agresión directa o indirecta (amenazas).
- 2) Para proteger ciertas vulnerabilidades propias.
- 3) Para proyectar influencia política hacia el exterior.

Naturalmente la disuasión (desincentivación del adversario potencial) puede fracasar: entonces la política de defensa asume un papel activo en cuanto que puede contribuir a limitar las repercusiones de las posibles acciones externas que se dirijan contra alguna de las manifestaciones de la soberanía propia.

Tales afirmaciones ponen de manifiesto que en la política de defensa se dan cita

numerosos aspectos: está, por un lado, la realidad —y la percepción— del contexto internacional, así como la posición que dentro del mismo ocupan los Estados, de capacidad y recursos muy diferentes entre sí. Existen los peligros que emanan del entorno, su conceptualización y las relaciones que se establezcan entre amenazas y vulnerabilidades. Hay que contar los procesos políticos y burocráticos internos que intermedien dichas relaciones en función de ciertos intereses y objetivos, que son, a su vez, un producto de la historia y de la situación del Estado, así como de la distribución del poder dentro del mismo. Y hay, no en último término, unos recursos humanos y materiales que se organizan con arreglo a ciertas doctrinas y procesos para hacer frente a la posibilidad de tener que amenazar con el empleo de la fuerza, o incluso con la de usarla.

La vertiente económica de la defensa

tiene, obviamente, un alcance más limitado. Versa, por lo general, sobre el estudio de los efectos de tal clase de gastos, el análisis de las relaciones entre el sector de la defensa y el resto de los sectores de la economía, la administración de los recursos destinados a cubrir las necesidades de defensa y la distribución de los medios entre los distintos componentes y sistemas de las Fuerzas Armadas. La preparación de la economía para hacer frente a las eventualidades de un conflicto es también otra de las actividades que habitualmente suelen inducirse en dicha vertiente.

Pues bien, no es exagerado afirmar que en casi ninguno de estos campos la Universidad española —con la relevante excepción de algunos expertos en temas internacionales— apenas si ha prestado una contribución significativa al análisis teórico

y práctico de los problemas que en los mismos se plantean, lo cual no significa que no esté en condiciones de hacerlo.

La política de defensa es necesaria para disuadir a otros Estados, proteger vulnerabilidades propias y proyectar influencia política hacia el exterior.

En España, la política de defensa es algo que se genera en las burocracias, impulsada —ciertamente— por las grandes líneas de acción política que implanta, más o menos sólidamente, el Gobierno de turno. La economía de la defensa no existe fuera de esas mismas burocracias, que son en tal caso las militares.

La situación española no es muy diferente de la que existía en los países industrializados de nuestro entorno antes de la Segunda Guerra Mundial (con relevantes excepciones como las de Alemania y Gran Bretaña). Sin embargo, desde entonces han transcurrido ya algunas décadas y la defensa ha ido desarrollando una tecnología tan avanzada que su apelación a la base científica, industrial y tecnológica de los países se hace permanente e intensa.

La necesidad de incentivar el debate sobre la defensa ante riesgos, amenazas o vulnerabilidades en relación con el contexto exterior se justifica, en mi opinión,

porque la Universidad y los expertos de fuera de las burocracias estatales —analistas independientes, «staffs» de los partidos políticos— pueden clarificar las tendencias de estas últimas a proteger los propios intereses y a proporcionar a la dirección política una información sesgada (hay pocas cosas más difíciles de aprehender que una realidad exterior para influir sobre ella) que condiciona, limita y recorta el proceso de adopción de decisiones.

La experiencia de los juegos de política burocrática suele empañarse en el caso de la defensa, con la llamada a los intereses nacionales de seguridad. Pero lo que en muchos casos hay tras ellos no es sino la pugna entre los distintos componentes de las Fuerzas Armadas y otros sectores del complejo militar-industrial. En ausencia de análisis teóricos y empíricos al respecto, la política de defensa da, o puede dar, vueltas sobre sí misma, cortada de la crítica y de las nuevas ideas: el papel conservador de la burocracia llega, así, a hacerse asfixiante.

La tesis que deseo sostener es que resulta imprescindible convocar a otros sectores de la vida nacional —incluida la Universidad— a la ilusionante tarea de mejorar esta situación.

El análisis de la política de defensa debe iniciarse con el estudio del sistema internacional y de sus tensiones. Con ello interactúan los intereses nacionales, definidos en los procesos políticos internos. En función de tal interacción los Estados formulan la política deseable e integran estrategias, doctrina y dotación de los distintos escalones del aparato defensivo.

Este se nutre, como es obvio, de las asignaciones presupuestarias, al igual que

La política de defensa es, en teoría, el reflejo de una cierta reflexión sobre las amenazas y posibilidades del mundo exterior. Pero tiene una inescapable dimensión económica...

las restantes burocracias estatales encargadas de la gestión en otros campos de la política pública. En puridad, no hay razón *a priori* alguna por la cual no deban

someterse a análisis y a contrastación los supuestos que guían la actuación del Estado en aquel ámbito, como ocurre habitualmente en los restantes.

La política de defensa es, en teoría, el reflejo de una cierta reflexión sobre las amenazas y posibilidades del mundo exterior. Pero tiene una inescapable dimensión económica, evidenciada en la asignación de recursos que compiten con otras utilidades alternativas. En consecuencia, es inseparable de las tensiones y pugnas que se generan en el reparto de dichos recursos escasos y en el que las burocracias estatales tienen interés eminente. Filtrar dichos intereses y someterlos a la dura prueba de la demostración de la bondad relativa de los diferentes programas de actividad en que se traducen, es tan necesario en la política de defensa como en cualquier otro campo de la actividad pública.

Dichos filtros y comprobaciones son, en el caso español, internos a la propia burocracia militar. La experiencia comparada muestra que tales situaciones propician la proliferación de casos con altísimos costes marginales. La entrada de economistas en el Pentágono de la mano de McNamara es ilustrativa al respecto. Lo que ocurría en Estados Unidos se ha dado también en otros países y no tendría por qué no dejar de producirse aquí. La interpenetración entre la Administración civil y la Administración militar, que en España está prácticamente en ciernes, es una primera línea de avance necesaria. La segunda estriba en formar expertos universitarios familiarizados con las conceptualizaciones en que se sustentan la política de defensa y su soporte económico. En esto todo está por hacer.

Escenarios de defensa para España

La primera regla de la disciplina del gasto de defensa estriba en ligar éste a la preparación necesaria para hacer frente a los supuestos en que tal política deba, eventualmente, entrar en juego. Se trata de una regla elemental pero que se olvida con frecuencia en el calor del debate político e ideológico que despiertan los temas de esta naturaleza.

Como numerosos autores y analistas han puesto de manifiesto, España tiene dos escenarios de defensa: uno propio y otro compartido. El propio se centra en el teatro norteafricano, el compartido está ligado a la confrontación Este-Oeste.

Teóricamente ambos son dissociables. La probabilidad de ocurrencia de conflictos armados en cualquiera de ellos no es elevada, la de ocurrencia simultánea (si no falla el cálculo de probabilidades) es el resultado de multiplicar la de cada uno y, por consiguiente, mucho menor.

España ha renunciado a la guerra como medio de solventar conflictos exteriores. El pueblo español no tiene apego a la violencia y se siente profundamente pacifista. Los sondeos de opinión que desde hace algunos años vienen sucediéndose con regularidad así lo demuestran.

En estas condiciones el escenario de seguridad propio está basado en la conveniencia de mantener el *statu quo*. Para ello parece imprescindible poner en práctica una política dinámica de preservación de la paz, de desarrollo de interdependencias con los países norteafricanos y de mantenimiento de un nivel adecuado de disuasión. Es decir, en último término se trata de hacer ver a un potencial adversario que los beneficios que extrajera de un cambio en el *statu quo*, no guardarían una relación razonable con los costes que de tal acción se le derivarían.

España tiene dos escenarios de defensa: uno propio, centrado en el teatro africano, y otro compartido, ligado a la confrontación Este-Oeste.

Una política de defensa orientada por el deseo de mantener el *statu quo* en nuestra zona de seguridad más inmediata requiere una determinada dotación de medios, una organización precisa y un dispositivo militar adecuado para lograr tal fin. El franquismo, a pesar de toda su verborrea patrioterica, no estuvo nunca en condiciones de cumplir tales objetivos. No los cumplió.

Dicha política de defensa haría hincapié en la adquisición de ciertos sistemas de armas adecuados para su empleo en eventuales escenarios norteafricanos, tanto en función de nuestras necesidades como atendiendo a la capacidad de los adversarios potenciales previsibles. Por su propia naturaleza, será una política de defensa finita, con requerimientos materiales e industriales fácilmente determinables y, dada la adecuada estrategia de valorización de los niveles tecnológicos propios, alcanzables sin particular dificultad.

Este escenario tiene repercusiones económicas reducidas que, sin embargo, todavía no han sido explicitadas claramente ante la opinión pública.

El segundo escenario es, por supuesto, el más complejo. La confrontación Este-Oeste ha vuelto a convertirse en el gran tema que domina una parte esencial de las relaciones internacionales en estos últimos años del siglo. España no se sustrae a sus consecuencias.

No escapa por su situación geoestratégica y su historia: desde 1953 no somos un país neutral. Esta definición es asumida por el gobierno socialista. En aquella fecha, los pactos del General Franco con los Estados Unidos, motivados indudablemente por el peso de las necesidades internas del régimen, determinaron una alie-

nación española clara y terminante al lado de Occidente en un eventual conflicto con el Este. Es más, incluso cabría afirmar que el General Franco «se pasó».

En efecto, la denominada «Nota adicional al párrafo segundo del artículo III del convenio defensivo», que permaneció secreta desde el 26 de septiembre de aquel año hasta 1979, cuando se dio a conocer en una obra colectiva que tuvo el honor de dirigir, y que estuvo en vigor hasta nada menos que 1970, preveía la activación de las bases implantadas en territorio español para hacer frente a una «evidente agresión comunista que amenace la seguridad de Occidente». Explícitamente se reconocía que en tal supuesto las bases se utilizarían «contra objetivos militares, en la forma que fuera necesario para la defensa de Occidente». La única condición establecida es que, cuando surgiera tal situación, ambos países se comunicarían «con la máxima urgencia, su información y propósitos».

En otros casos «de emergencia» o de «amenaza de agresión» contra la seguridad occidental, «el momento y el modo de utilización de las zonas e instalaciones situadas en territorio español, serían objeto de consulta urgente entre ambos gobiernos y serán determinados a la vista de las circunstancias de la situación creada».

Dada la imprecisión de tales fórmulas, incluso un ataque de la Unión Soviética o de sus aliados con carácter local en zonas alejadas de España podría, en puridad, permitir a los Estados Unidos el uso de las bases, correspondiendo al gobierno de Washington apreciar lo «evidente» y lo «amenazador». Es decir, los norteamericanos podrían tomar la iniciativa en los actos de represalia o de respuesta, sin prácticamente incurrir en obligación alguna hacia España, salvo la de informar. Aunque, claro está, ello conllevaría nuestra entrada automática en el eventual conflicto.

A *sensu* contrario, sin embargo, un ataque al territorio español peninsular, insular o ultramarino (colonias, Protectorado

de Marruecos, plazas de soberanía) no implicaba en absoluto la ayuda de los Estados Unidos. España y su población se exponían a represalias exteriores sin recibir ninguna garantía ni promesa de ayuda.

Esta cláusula leonina y secreta desapareció en el convenio del 6 de agosto de 1970, pero no así la ambigüedad sustancial en lo que se refería a los supuestos de activación de las bases. En efecto, el artículo 34 del mismo se limitaba a señalar que «en caso de amenaza o ataque exteriores contra la seguridad de Occidente, el momento y el modo de utilización» de las mismas por parte de los Estados Unidos serían objeto de «consultas urgentes entre ambos gobiernos y resueltos mediante cuenta en el Tratado de Amistad y Cooperación». La misma formulación se encuentra en el Tratado de Amistad y Cooperación del 24 de enero de 1976.

**Los sondeos de opinión
demuestran que el pueblo español
no tiene apego a la violencia
y se siente profundamente
pacifista.**

Esta espina en el ojo subsistió hasta el convenio del 2 de julio de 1982, actualmente vigente, aunque perfectible. En este último, los dos Estados reconocen que

«la seguridad y plena integridad territorial» de ambos están directamente relacionadas con la «seguridad común de Occidente», manifiestan «su deseo de incrementar su cooperación para mantener la independencia política, la plena integridad territorial y el sistema democrático» y convienen que «el mantenimiento de la seguridad y plena integridad territorial respectivas (...) contribuyen a la defensa de Occidente». Por primera vez, el término «facilidades», que abarcaba las bases y otras instalaciones, se ve desglosado en «instalaciones de apoyo» y «autorizaciones de uso» para el cumplimiento de los fines del acuerdo y también, por primera vez se señalaría, sin referencia explícita al vago término de Occidente sino con claro anclaje bi-estatal, que «en caso de amenaza o ataque exterior contra cualquiera de las dos partes», que estuviera actuando conforme a dichos objetivos, «el momen-

to y modo de utilización de los apoyos sería objeto de consultas urgentes y se determinaría por mutuo acuerdo» (artículo 5 del convenio complementario 2).

La protección de la integridad territorial de ambas partes queda reconocida y ambas se han reservado el derecho inherente a la directa e inmediata legítima defensa, reconociéndose con toda claridad, en el artículo 8 de dicho convenio complementario, que nada de lo establecido en el mismo derogaría «el derecho inmanente de España, de acuerdo con el Derecho Internacional, a adoptar las medidas necesarias para salvaguardar su seguridad nacional en situaciones de emergencia».

Por este apresurado recorrido por el texto, público o no, de los acuerdos hispano-norteamericanos se habrá observado que en todos ellos se mantiene el reconocimiento de la no neutralidad española, aunque la utilización de los apoyos concedidos por España a los Estados Unidos se haya visto sometida a un mayor control, con el fin de reducir o anular las erosiones explícitas de soberanía que tan alegremente consintió el franquismo hace poco más de treinta años.

Por lo demás, el giro dado a la política de defensa española el 30 de mayo de 1982, con la adhesión al Tratado del Atlántico Norte, ha reforzado la no neutralidad de España en un eventual conflicto Este-Oeste si bien, como queda dicho, tal circunstancia se daba ya anteriormente.

La decisión del último gobierno de UCD ha dado origen a polémicas sin cuento. El 5 de diciembre de 1983, en una entrevista televisada, el Presidente Felipe González reconoció implícitamente que había sido más fácil acceder a dicho tratado que lo sería una eventual denuncia del mismo. Un estudio pormenorizado de las opciones y necesidades de defensa de

Una política exterior y una política de defensa que carezcan de respaldo popular están, de antemano, condenadas al fracaso en un sistema democrático.

España se puso en marcha. Tiene, frente a sí, un número finito de alternativas. España puede:

1) Permanecer como signataria del Tratado del Atlántico Norte, tal y como ocurre ahora.

2) Ingresar, además, en la organización militar de la Alianza.

3) Denunciar dicho Tratado y mantener la relación bilateral con los Estados Unidos.

4) Denunciar también esta relación contractual y optar por montar un sistema de defensa autónoma.

Cada una de estas cuatro opciones presenta ventajas e inconvenientes. Saltar de una a otra, también. Es misión de la política de Estado, que en estas materias preconiza el gobierno socialista, analizar con toda frialdad unas y otras, en las diversas modalidades concebibles. En ello se tiene en cuenta que, como ha señalado el Ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, en más de una ocasión, el objetivo principal de la política exterior de un país pro-occidental como España estriba en neutralizar las repercusiones negativas que sobre el proceso democrático interno pudieran derivarse de la escena internacional. En la medida en que nuestra defensa es estrictamente disuasoria en el escenario propio y está influida por la de otros países en el compartido, las necesidades de seguridad externa españolas han de ser protegidas y tuteladas en primera línea por la política exterior. Esto requiere:

a) Contribuir a difundir una percepción de las realidades internacionales que no las presente en claroscuro o en perspectivas maniqueas.

b) Contrarrestar la tendencia a la militarización del pensamiento político y/o la reducción del conflicto Este-Oeste a sus meras manifestaciones militares.

c) Educar a la ciudadanía en el respeto a los valores de la política de distensión, hoy en precario.

d) Dibujar una imagen del antagonista que no responda a las características de enemistad irreconciliable.

e) Profundizar en el análisis de intenciones y comportamientos y menos en la proyección de meras capacidades militares en la época del «overkill» y de elevación al infinito de la capacidad de destrucción mutua asegurada.

f) Incidir sobre las dimensiones políticas y psicológicas del conflicto Este-Oeste y poner al descubierto sus mecanismos de impulsión, en la medida en que afectan a su curso y a España.

g) Aprovechar los intersticios entre los países occidentales para hacer valer las percepciones y valoraciones españolas, en unos momentos en que aumenta la duda sobre la capacidad norteamericana por mantener acertadamente el diálogo correcto con la Unión Soviética.

h) Estudiar y promover líneas de acción alternativas a una mera conceptualización de la disuasión como política basada en la orquestación de instrumentos estrictamente militares.

i) Intensificar el conocimiento de los problemas de seguridad internacional y promover su mejor y más informada recepción en la sociedad española.

La política de defensa íntimamente ligada con la exterior en un esquema que haga hincapié en los anteriores extremos, tiene que definir:

1) Los niveles adecuados de dotación y equipo de las Fuerzas Armadas.

2) La articulación de éstas en los distintos supuestos que puedan ser contemplados en el escenario compartido.

3) La modernización de las Fuerzas

**Las ansiedades que provoca
la amenaza nuclear
han llevado a los ciudadanos
a despertar
de un largo letargo.**

Armadas, con independencia del *status* español en el Tratado del Atlántico Norte, tema que será objeto de clarificación en la presente Legislatura.

4) Instrumentar el cambio institucional y orgánico que requieren unas Fuerzas Armadas que, durante el franquismo, estaban destinadas esencialmente a cumplir objetivos de seguridad interna.

5) Poner al día los conceptos doctrinales en consonancia con las necesidades españolas de defensa y las posibilidades que abren los nuevos sistemas en que descanse la capacidad disuasoria de las Fuerzas Armadas.

6) Introducir, en la mayor medida posible, los criterios de racionalidad y eficacia económicas en el empleo de los recursos que desde el resto de la sociedad se distraen en beneficio del sector de la defensa, prestando particular atención a los efectos de desbordamiento («spin-off effects») que puedan generarse en éste y repercutir en beneficio de los restantes sectores de la economía.

Ninguna de estas tareas, seleccionadas de entre las más importantes, puede, en un sistema democrático, realizarse en el aislamiento del ejecutivo típico del franquismo. Una política exterior y una política de defensa que carezcan de respaldo popular están, de antemano, condenadas al fracaso en un sistema democrático. En el proceso político interno la implacable lógica de los votos induce periódicamente, por lo demás, posibilidades de revisión. Y en los actuales momentos de tensión internacional es altamente improbable que tal ruptura no repercuta sobre las distintas formaciones políticas que se disputan el favor del electorado. En cualquier caso, el debilitamiento del crecimiento económico hace que sea difícil distraer alegremente recursos hacia el sector de la defensa. Las ansiedades que provoca la amenaza nuclear han llevado a

la ciudadanía a despertar de un largo letargo. Las burocracias especializadas, diplomáticas y militares, se encuentran hoy, así, con la necesidad de integrar en sus elaboraciones un *input* fundamental: el peso de la opinión pública. Pocas son las que están en condiciones de hacer frente a los retos que este requerimiento representa. Ciertamente no las españolas.

Política económica e industrial de la defensa

En la medida en que la política de la defensa no es exclusivamente militar, otro requerimiento que la misma conlleva es la necesidad de que los partidos políticos, la Administración civil y la Universidad contribuyan a la elaboración de una teoría de la defensa, con explicitación de sus bases conceptuales, para evitar que dicha actividad se hipertrofie en favor del componente militar de la misma.

En realidad, el entrecruzamiento de la política de defensa, de la política económica y de la política exterior es uno de los planos básicos de la confrontación política e ideológica de la actualidad, al menos en la Europa de nuestro entorno.

El economista universitario puede participar en tal proceso si contribuye a introducir en la política de defensa el elemento de racionalidad económica y si se hace el abanderado, en la política económica, de las preocupaciones que inspira un entorno inseguro.

La primera actividad está conectada con la determinación de los costes de oportunidad en que hacen incurrir los recursos asignados al sector de la defensa. España es uno de los pocos países de Europa Occidental —mi término de referencia— en el que se ha puesto en vigor una Ley de Dotaciones Presupuestarias para las Fuerzas Armadas, sin haber hecho la menor evaluación pública del coste de oportunidad de tales recursos.

Carecemos aquí de los necesarios estudios empíricos que permitirían evaluar correctamente la contribución económica de tales asignaciones (influencia sobre la demanda de inversión, el ahorro, el empleo, los efectos de la distribución territorial de las inversiones, los desequilibrios macroeconómicos básicos, la eficiencia microeconómica de las unidades productivas, etcétera). Nuestra Administración, por su parte, no genera el tipo de datos que sí publican las Administraciones norteamericana, británica, alemana e, incluso, francesa, que ya es decir.

No se discute, en abstracto, el valor de la defensa. Pero al economista han de preocuparle la correcta aplicación de recursos escasos y la evitación de situaciones de costos de oportunidad muy elevados. Si ello se produce, y se acepta políticamente, sabremos por lo menos en qué

El entrecruzamiento de la política de defensa, la económica y la exterior es uno de los planos básicos de la confrontación política e ideológica de la actualidad.

órdenes de magnitud nos movemos y no en una nebulosa como la actual, en la que se afirma vagamente que los gastos de defensa contribuyen a incentivar la capacidad de generación de tecnología o a impulsar el desarrollo de ciertos sectores industriales básicos para el crecimiento.

Quizá sea cierto, pero la experiencia comparada de otros países muestra que tales afirmaciones tienen límites, que el efecto multiplicador de los gastos de defensa es muy inferior al de los gastos públicos restantes en los sectores civiles, que la capacidad de generación de empleo de aquéllos es menor que si se produjeran en otras atenciones sociales.

Dicho esto, hay que aprovechar todas las posibilidades para reducir los costes de oportunidad. ¿Qué implicaciones tiene esto desde el punto de vista de la política económica de la defensa?

En primer lugar, los gastos del sector han de pasarse por la criba del análisis económico, no en términos de su propia

eficiencia interna sino, y sobre todo, por su efecto sobre los restantes ámbitos de la política pública.

En segundo lugar, ha de aspirar a conseguir que el soporte material de los gastos de defensa sea, en verdad, un factor de impulsión de la tecnología y de la actividad industriales.

Esto no es fácil de alcanzar: los modernos sistemas de armas tienen efectos de desbordamiento limitados sobre la economía civil, dadas sus muy peculiares especificaciones que distancian el «estado del arte» en el sector del que se aplica en otros. Mary Kaldor ha argumentado convincentemente a este respecto.

En tercer lugar, se trata de abandonar toda veleidad autárquica en dotación de recursos a la defensa. El historial de nuestra industria armamentística, aunque lisonjero por su lejano pasado, ha combinado hasta fechas recientes rasgos contradictorios, como son una fortísima dependencia tecnológica, una burocratización paralizante y un desarrollo exento de grandes líneas de actuación estratégica suficientemente dotadas.

No cabe desconocer que la política de modernización del soporte material del sector de la defensa ha sido tradicionalmente una de las menos iluminadas por un debate público, libre e incómodo, y ello a pesar de ocasionales controversias como las relacionadas con el programa FACA.

Tal política se mueve entre tres opciones: independencia, comportamiento competitivo y colaboración internacional.

La primera traduce un nacionalismo exacerbado, en la medida en que tiende a reservar la dotación de los elementos que necesita el sector de la defensa a las empresas internas. Para España, y para los países europeos occidentales, ello implica negarse a participar en las ventajas de la

...al economista han de preocuparle la correcta aplicación de recursos escasos y la evitación de situaciones de costos de oportunidad muy elevados.

especialización y del comercio internacionales. La opción se reveló ilusoria en el pasado y lo será en el futuro, en atención a los elevados costos de investigación y

desarrollo de los modernos sistemas de armas, las series limitadas y cortas de su producción y los altos costos unitarios. Pero la tentación nacionalista no ha desaparecido, ni aquí ni en otros países de nuestro entorno. El economista de la defensa ha de prevenir de sus asechanzas y favorecer la contrastación empírica de la racionalidad económica de sus manifestaciones.

La segunda opción es la más económica racionalmente: la política económica e industrial de la defensa trataría de seleccionar las mejores ofertas, tanto si proceden del interior como del exterior, en función de su menor coste a igualdad de prestaciones. Los mecanismos de licitación ofrecen múltiples oportunidades al respecto, que no parecen haber sido explotados sistemáticamente en la experiencia española, aunque quizá de cara al futuro cambien las tornas.

La tercera opción implica la participación en procesos de desarrollo y producción conjuntos, que admiten una pluralidad de supuestos. Pueden ser, en efecto, bilaterales o multilaterales, permitir a cada empresa la selección de sus «partners» con criterios económicos o aceptar a quienes impongan los gobiernos respectivos. Aquí el peligro estriba en que predominen criterios equidistributivos en vez de criterios de eficiencia.

Dicha opción engloba también los casos de producción bajo licencia, la cofabricación y una multiplicidad de «*work-sharing arrangements*». En todos ellos existe una mayor o menor medida de producción nacional de sistemas de armas de procedencia extranjera, o de sus componentes, ya sea en su totalidad o en parte. Todo ello implica costes más elevados

que si las adquisiciones se hacen con el equivalente de la «llave en mano» de la producción civil, pero otras consideraciones no necesariamente económicas —que deben explicitarse— compensan tales sobrecostos. Es la opción que, en gran medida, guía la actuación gubernamental española.

Así, pues, una política económica e industrial inteligente de la defensa que combine elementos de estas tres opciones y que entremezcle coproducciones, asunción de tecnologías polivalentes y definición de estratos de actividad industrialmente asumibles, podría contribuir grandemente a permitir superar muchas de las insuficiencias que la política de defensa ha heredado del franquismo.

Lo que importa es destacar que cuanto mayor sea la interpenetración de las burocracias estatales por otros colectivos (analistas independientes, expertos de partidos políticos, universitarios, economistas de la Administración civil) más deberían mejorar las posibilidades de introducir componentes de racionalidad económica y de información no unilateralmente sesgada en la preparación del proceso de adopción de decisiones.

No cabe ocultar, por último, que la experiencia que la Administración española vaya adquiriendo a lo largo de estos años de intercambio de opiniones con sus homólogos en los países de la OTAN puede resultar beneficiosa a tal efecto.

En el área de la política y de la economía de la defensa, el gobierno socialista tiene, como en tantas otras, un impresionante desafío de modernización y puesta a punto de los mecanismos administrativos y burocráticos, así como de sus soportes conceptuales, orgánicos, industriales e institucionales que, si se asume con plena conciencia de su importancia y complejidad, como parece ser el caso, le permitirá jalonar la historia que entre todos hacemos, con avances que este país no ha registrado jamás en su pasado, próximo o remoto.

Las opiniones aquí expresadas son estrictamente personales y no pueden entenderse como representativas de las instituciones con las que el autor está conectado.

Leviatán, 14, INVIERNO 1983