

# ECONOMIA DE LA DEFENSA Y DEFENSA ECONOMICA: UNA PROPUESTA RECONCEPTUALIZADORA <sup>(1)</sup>

Por ANGEL VIÑAS

Agradezco a José María Mas y al general José Ramón Pardo de Santayana, consejero comercial y ex agregado de Defensa, respectivamente, de la Embajada de España en Bonn, su intervención ante el Centro de Documentación del Ejército Federal Alemán para obtener material documental. Y, naturalmente, mi reconocimiento a esta institución debe hacerse explícito.

La Economía de la Defensa es una rama especializada del conocimiento económico, aplicado éste a una actividad estatal concreta y que utiliza planteamientos interdisciplinarios. El ámbito —amplio— de sus preocupaciones puede resumirse como sigue:

- 1.º El estudio de los efectos económicos de los gastos de Defensa.
- 2.º El análisis de las relaciones entre el sector de la Defensa y el sector civil del sistema económico.
- 3.º La administración de los recursos destinados a cubrir la necesidad colectiva que la Defensa plantea.
- 4.º La distribución de recursos entre los componentes de las Fuerzas Armadas.
- 5.º La gestión económica en tiempos de emergencia o, incluso, de guerra, en lo que se comprende también la preparación ante dichas eventualidades.

---

(1) Este trabajo precisa y amplía el anterior del autor: *La Defensa Económica: una conceptualización para España*, en «Información Comercial Española» (diciembre 1982), con recurso a documentación de procedencia alemana y austríaca, y se enlaza con *Política económica y política de defensa*, en «Sistema», 56 (septiembre 1983).

## UN CAMPO AMPLIO Y COMPLEJO

La mera enunciación de estas cinco categorías hace pensar que la Economía de la Defensa es un campo del conocimiento económico en el que se integran numerosos planteamientos y que se extiende a un abanico de problemas *extraordinariamente amplio*.

Antes de abordar, brevemente, algunos de ellos, es conveniente desarrollar unas cuantas reflexiones tomando como punto de partida ciertas afirmaciones de la inmortal obra *De la guerra*, de Carl von Clausewitz.

El corto capítulo XIV del libro tercero lo titula Clausewitz, precisamente, «Economía de fuerzas» y en él alude, «como guía de la inteligencia», al principio de vigilar «constantemente la acción simultánea de todas las fuerzas», es decir, a la necesidad de «no perder jamás de vista que fracción alguna de ellas permanezca inactiva».

La inactividad de fuerzas, es decir, su no utilización, es para Clausewitz un derroche, una «disipación», y así afirma: «Hace mal empleo de sus fuerzas el que las mantiene en un sitio en número superior al que la acción enemiga exige; el que las hace marchar, esto es, neutralizar, mientras las enemigas combaten.» Y continúa: «Decidido el tener que actuar, es indispensable que lo hagan todas las partes, porque aun la acción más inoportuna distrae y consume parte de las fuerzas enemigas, al paso que las fuerzas, por completo inactivas, resultan por el momento neutralizadas en absoluto» (2).

Estas reflexiones de Clausewitz constituyen una incitación a aplicar el denominado «principio económico» a la actividad de Defensa (3).

El economista suele partir de la tensión que se establece entre dos premisas fundamentales: limitación de bienes e ilimitación de necesidades. De ello se deriva el que parezca económicamente racional todo comportamiento que tienda a alcanzar un fin mediante el empleo del volumen más reducido posible de recursos. Y, como enseñan los textos de Economía, ello encierra dos problemas alternativos, uno de maximización y otro de minimización.

El primero nos indica que es necesario, para proceder económicamente, tratar de conseguir el *más amplio* grado de cobertura de una necesidad partiendo de un volumen determinado de recursos disponibles. El segundo induce a cubrirla con el *menor* empleo posible de medios (4).

(2) CARLOS VON CLAUSEWITZ: *De la guerra*, Madrid, Ediciones Ejército, 1980, pág. 196.

(3) He tomado la idea de JOHANN PETERSEN: *Ökonomische Besonderheiten der militärischen Verteidigungsbereitschaft*, en «Truppenpraxis», 7 (1975).

(4) En palabras de ROBERT A. MUNDELL: *Man and Economics*, Nueva York, McGraw-Hill, 1968, pág. 9: «El principio nos dice que una determinada ventaja se con-

Las afirmaciones de Clausewitz mencionadas anteriormente implican dar solución inadecuada a estos dos problemas. En efecto, la «utilidad» extraída de los recursos aplicados no cubre en el primer caso la necesidad sentida sino que la excede: se emplean más medios de los que se precisa. En el segundo, la necesidad de contener al adversario se hace con un comportamiento económicamente irracional. Clausewitz mostraría en el resto del libro tercero, destinado a exponer los rasgos fundamentales de la estrategia en general, que dicha actuación tampoco tendría sentido desde el punto de vista militar.

Todo economista destacará que tras la actividad de Defensa, incluido este nivel más elemental de preparación de actuaciones operativas, concurre una pluralidad de necesidades que entran en conflicto, lo que plantea el problema económico por excelencia, es decir, el de la asignación de recursos escasos susceptibles de ser empleados para dar satisfacción a exigencias alternativas.

Y, en el plano de las necesidades colectivas, ello implica reconocer que, como ha sido puesto de relieve reiteradamente en la literatura económica, los recursos destinados a la Defensa encierran costes de oportunidad más o menos importantes, en el sentido de que su aplicación a otras actividades podría permitir atender requerimientos alternativos (educación, urbanismo, sanidad, etc.) que, dada la limitación de medios, quedan sin cubrir o no se cubren en el grado que de lo contrario hubiera resultado posible.

Por consiguiente, el primer problema que se plantea la Economía de la Defensa es el de determinar los efectos económicos que conlleva la asignación de recursos a aquella actividad, que encierran ineludiblemente costes de oportunidad y que se traducen en detracción de los bienes asignables para atender otros consumos públicos o para aumentar el stock de bienes de capital (5).

Como es notorio, la actividad económica aborda, cuando menos, tres cuestiones esenciales: la de la producción, la de la asignación y la de la distribución. La primera alude a la determinación del abanico de bienes que deban ser producidos; la segunda, a la utilización de los recursos escasos

---

seguirá con el menor coste; que de cosas que produzcan igual satisfacción, la racionalidad implica que se opte por la más barata. El corolario es que a un coste dado se elegirá lo mejor; que entre cosas que cuesten lo mismo, lo racional es elegir lo que dé más satisfacción.»

(5) En la medida en que los gastos de defensa reasignan capital trayéndolo de la industria civil, el impacto es considerable según muestra JOHN KENNETH GALBRAITH: *The Economics of the Arms Race — And After*, en «The Bulletin of the Atomic Scientists» (junio-julio 1981).

entre líneas de producción alternativas, y la tercera hace referencia a los receptores y beneficiarios de dicha producción.

Aplicada esta perspectiva, tradicional, a la Defensa, se plantean en ésta como cuestiones específicas las siguientes:

a) Determinación de la necesidad de «seguridad», bien colectivo que se obtiene como fin de la actuación en materia de Defensa (6). Esta sería la contrapartida del problema de la producción y encierra la definición del grado de cobertura deseable de dicha necesidad.

b) Determinación del volumen de recursos que deban asignarse a la Defensa, en detrimento de otras utilidades: problema de la asignación.

c) Determinación de quienes sean los beneficiarios de los gastos de Defensa, teniendo en cuenta que éstos no sólo contribuyen a reforzar las posibilidades de obtención del bien colectivo «seguridad», sino que encierran muchas otras repercusiones adicionales (7).

En consecuencia, como segundo problema esencial de la Economía de la Defensa se presenta la conveniencia de extraer conclusiones de planteamientos tales como los siguientes:

a) Los programas de Defensa hacen uso de una parte importante del talento tecnológico y científico de un país o de un grupo de países. Dicho talento podría, sin embargo, utilizarse en la búsqueda y exploración de innovaciones necesarias para mejorar el futuro.

b) Los programas de Defensa absorben una parte fundamental de los bienes y servicios canalizados hacia el sector público, por lo que éste aumenta su papel en la expansión del mercado para un segmento muy cualificado y amplio de la industria, nacional o extranjera. Este es uno de los factores de posible debilitación del sistema de economía de mercado.

c) Los programas de Defensa se basan en una alta especialización productiva y tecnológica. No está claro hasta qué punto de ella se derivan «efectos de desbordamiento» (*spin-off effects*) sobre las pautas de empleo sectorial y regional de recursos escasos.

d) Los programas de Defensa inducen a que una partida creciente de la actividad económica se independice relativamente del nivel de la inversión y del consumo privados o de los cambios que en éstos se produzcan.

---

(6) La definición de «seguridad» es problemática. En este trabajo se entiende referida, exclusivamente, a las dimensiones externas y se conceptualiza la defensa como actividad disuasoria frente a una eventual amenaza exterior.

(7) Esta es, por ejemplo, la perspectiva adoptada por HELMUT MANEVAL: *Einige Bemerkungen zum Begriff der nationalen Sicherheit aus makrotheoretischer Sicht*, en KARL-ERNST SCHULZ (ed.): *Militär und Ökonomie*, Gotinga, Vandenhoeck & Ruprecht, 1977.

En consecuencia, disminuye la sensibilidad de la coyuntura a los efectos de los mecanismos de mercado (8).

La determinación de las relaciones que se establecen entre el sector civil y el no civil de la economía es, por consiguiente, el segundo gran problema al que tratan de dar solución los teorizantes de la Economía de la Defensa.

Estos dos primeros problemas que hemos destacado como preocupaciones características de la misma hacen referencia a lo que Enthoven denominaría «análisis económico de los requerimientos que plantean la fuerza y los sistemas de armas». Pero, siguiendo a este autor, la Economía de la Defensa abarca también el estudio de la organización y gestión del «establecimiento defensivo», es decir, la administración específica de los recursos destinados a cubrir las necesidades de Defensa (9).

Dicho estudio aparece hoy obligado habida cuenta de que, con ciertas excepciones, los medios asignados a tal finalidad no suelen ser ilimitados en la mayor parte de las sociedades industriales occidentales, en las que la experiencia de dos conflagraciones mundiales y del bienestar económico posterior ha reducido drásticamente la valoración social del soldado.

En este ámbito la cuestión esencial que se suscita es la de cómo utilizar lo más adecuadamente posible los recursos asignados a la Defensa para alcanzar el más elevado nivel de «seguridad». En el *establishment* defensivo no hay, en contra de lo que ocurre en el resto del sistema económico civil, ningún mecanismo que —como el de la concurrencia o el del mercado— impulse hacia una mayor economicidad (10).

La microeconomía de la Defensa ha generado, sobre todo después de la introducción de planteamientos económicos por McNamara en el Pentágono a comienzos de los años sesenta, una abundantísima literatura que, en buena medida, trata de aplicar el «principio económico» a la gestión de recursos escasos dentro de un sistema de decisiones en el que, en principio, no abundan los dispositivos para resolver problemas con el menor coste posible y en el que el lucro no constituye motor alguno de la actividad.

Toda una serie de instrumentos analíticos desarrollados a lo largo de los últimos veinte años trata de extraer las consecuencias oportunas para garantizar la consecución de un máximo de efectividad técnica de los recur-

---

(8) Esta clasificación está tomada de MURRAY L. WEIDENBAUM: *Defense Expenditures and the Domestic Economy*, en STEPHEN ENKE (ed.): *Defense Management*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1967.

(9) ALAIN C. ENTHOVEN: *Economic Analysis in the Department of Defense*, en «American Economic Review, Papers and Proceedings» (mayo 1963).

(10) JOHANNES GERBER: *Wirtschaftlichkeit bei Streitkräften. Das Ökonomische Prinzip als militärischer Führungsgrundsatz*, en «Soldat und Technik» (octubre 1967).

sos asignados a la Defensa (hombres, material, medios financieros, organización) con un máximo de rentabilidad económica.

Muchos autores afirmarán, incluso, que en este ámbito es en el que se mueve precisamente la moderna Economía de la Defensa (11) y, ciertamente, es en él en el que más abundan los estudios modernos de los cuales son paradigmáticos, en ocasiones, los desarrollados por la Rand Corporation.

Y en este campo encuentra ubicación, también, el cuarto de los problemas indicado al comienzo de esta exposición: la distribución de recursos entre los distintos componentes de las Fuerzas Armadas.

La evolución, aquí, ha estribado en combinar, de forma crecientemente compleja, criterios y modelos técnico-militares con reflexiones económicas. Se ha observado, en particular, que la planificación de los medios materiales (armamento) condiciona de manera sustantiva no sólo la efectividad de las Fuerzas Armadas sino su propia organización.

Los problemas estructurales que se plantean en este ámbito hacen referencia a la determinación del volumen de dotaciones necesarias para garantizar un nivel de seguridad que sea social y políticamente aceptable, para identificar los sistemas de armas de la efectividad a que se aspire pero con menor coste y para establecer los límites dentro de los cuales sean susceptibles de sustitución, dado un volumen de recursos no inagotable, cantidad y calidad de los sistemas y de los medios humanos (12).

Si se tiene en cuenta, además, que en muchos casos la distribución de recursos entre los distintos componentes de las Fuerzas Armadas no se hace sólo en el marco nacional sino atendiendo a los requerimiento de la defensa común (por ejemplo, en la Alianza Atlántica) y que en ello se dan cita tradiciones, percepciones, estructuras organizativas y productivas muy diferentes se convendrá, quizá, que en este ámbito se suscitan cuestiones extraordinariamente complejas.

Es más, como ha puesto de relieve Fallows, existe aquí, permanentemente, el peligro de dejarse arrastrar por la aparente simplicidad de la perspectiva económica, confundiendo la eficacia en el sentido económico-administrativo o tecnológico con la eficacia en combate (13). Establecer un equilibrio entre

(11) Recordemos que son clásicos, en este terreno, CHARLES J. HITCH y ROLAND N. MCKEAN: *The Economics of Defense in the Nuclear Age*, Cambridge, Harvard University Press, 1960, y JOHN J. CLARK: *The New Economics of National Defense*, Nueva York, Random House, 1966. Para un resumen más reciente, véase GAVIN KENNEDY: *The Economics of Defence*, Londres, Faber and Faber, 1975.

(12) Parafraseando a KARL SCHULZE-HENNE: *Verteidigung und Wirtschaft*, en «Wehrkunde» (mayo 1966), podría afirmarse que estos planteamientos introducen el elemento militar en la economía y el económico en el planeamiento militar.

(13) JAMES FALLOWS: *National Defense*, Nueva York, Random House, 1981.

ambas, precisamente en el ámbito de la distribución de recursos y de planificación de las dotaciones de material, no es nada sencillo si bien parece hoy imposible preterir una en beneficio de la otra.

El incitante estudio de Fallows, que a pesar de las críticas que ha generado debiera ser de lectura obligatoria para todos quienes se interesan por la Economía de la Defensa, muestra cabalmente el riesgo que acecha en ésta de utilizar modelos analíticos monocausales o de escaso número de variables, lo que también ha inducido a desarrollar sistemas de armas en los que la tecnología no ha hecho sino introducir nuevos niveles de complejidad frente a aquellos que representen avances importantes en el camino de una simplicidad, flexibilidad y eficiencia en combate mayores. Los casos del M-16 o del avión F-16 quedan como ejemplos de una planificación de material que, basada en supuestos erróneos, condujeron a despilfarros innecesarios de recursos escasos y a aumentos considerables de los costes de desarrollo y producción.

Estos cuatro complejos de preocupaciones delimitan sólo una parte del campo específico de la Economía de la Defensa. Queda por identificar el tipo de problemática que se plantea en el quinto y último de los que hemos distinguido: la relacionada con la preparación del sistema económico para hacer frente a situaciones de emergencia o de guerra y la gestión del mismo en ésta.

Entramos así en un ámbito en el que la evolución ha sido intensísima partiendo de una situación de relativa indigencia. La primera guerra mundial se desató sobre nuestro continente sin que los elaborados planes de operaciones contuvieran muchas reflexiones sobre la gestión del sistema económico, más allá de los constreñimientos impuestos por la logística o las necesidades de financiación (14). Como es notorio, fue la experiencia de dicho conflicto la que generó —sobre todo en Alemania— profundas modificaciones en los aparatos de gestión económica que se tradujeron, terminadas las hostilidades, en numerosos estudios sobre los problemas teóricos y prácticos de la *Wehrwirtschaft* (economía de guerra en tiempos de paz) y la *Kriegswirtschaft* (economía en tiempos de guerra) (15).

La preparación teórica existía ya de cara al segundo conflicto mundial

---

(14) En este ámbito concreto cabe referirse a una literatura tan antigua casi como la propia ciencia económica. Un resumen excelente sigue siendo todavía el de MAX LANTER: *Die Finanzierung des Krieges*, Lucerna, Verlag Eugen Haag, 1950.

(15) Para una exposición asequible, véase, por ejemplo, ANDRÉ PIATIER: *L'économie de guerre*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1939. Una obra esencial es la de GUIDO FISCHER: *Wehrwirtschaft, Ihre Grundlagen und Theorien*, Leipzig, Quelle & Meyer, 1936.

que, de nuevo, convulsionó los mecanismos de gestión de las economías nacionales y su interpretación, sobre todo en aquellos casos en que, como en los países anglosajones, concurrencia y mercado habían seguido constituyendo, a nivel teórico al menos, los mecanismos esenciales en que los economistas hacían hincapié para explicar los procesos de asignación de recursos.

La dramática multiplicación de órganos e instituciones de intervención administrativa en las más variadas esferas de la producción, distribución y consumo, orientada a trasvasar el mayor volumen de recursos posibles hacia el sector bélico de la economía, impulsó el reconocimiento teórico de los problemas que arrojaba la gestión del sistema económico en condiciones de conflicto (16).

Tras la segunda guerra mundial el panorama cambió radicalmente. La experiencia del conflicto y las repercusiones económicas de la guerra fría, calentada rápidamente en algún punto (Corea), más la creciente expansión de los gastos de Defensa en situaciones de paz, pusieron en marcha un proceso de reflexión sobre los preparativos económicos a asumir por las autoridades de cara a contornear situaciones de emergencia. Este planteamiento forma parte esencial de la moderna Economía de Defensa, tanto en los países occidentales como en los del Este. La evolución histórica de estos últimos, en particular de la Unión Soviética, les había llevado a reconocer desde fecha temprana la influencia determinante de la economía sobre la naturaleza de la conceptualización estratégica y militar. También les había hecho aparecer como evidente el que la economía no podía desarrollarse sin tener en cuenta las consideraciones estratégicas y el empleo más racional posible de los recursos para la Defensa. Y en ello los autores soviéticos han subrayado siempre que la inexistencia de propiedad privada de los medios de producción y la planificación centralizada garantizarían una mejor y más eficiente consecución de los fines del Estado (17) que, en el caso del emergente poder soviético, atribuía una prioridad absoluta al esfuerzo de Defensa ante un entorno que se divisaba encrespado y hostil.

En resumen, dentro del ámbito de preocupaciones de la Economía de la Defensa no cabe excluir las relacionadas con la anticipación del tipo de gestión del sistema económico necesaria para hacer frente a situaciones de

---

(16) Sean citadas de esta época al menos las siguientes obras: HORST MENDERSHAUSEN: *The Economics of War*, Nueva York, Prentice-Hall, 1940; EMANUEL STEIN y JULES BACKMAN (eds.): *War Economics*, Nueva York, Farrar & Rinehart, 1942; TAX INSTITUTE: *Financing the War*, University of Pennsylvania, 1942; ALBERT L. LAUTERBACH: *Economics in Uniform*, Princeton, Princeton University Press, 1943.

(17) Véase al efecto la conocida obra de V. D. SOKOLOVSKY y otros: *Estrategia militar soviética*, versión de Ediciones Ejército, Madrid, 1981, cap. 2.



emergencia. De la misma forma que las Fuerzas Armadas (con su planificación material que absorbe cuantiosos recursos económicos) se preparan para evitar que se produzca un fallo de la disuasión ante amenazas exteriores, hoy se considera que existe una previsión específica de los requerimientos de la Defensa en el plano económico que abarca numerosos aspectos y que constituye una parte esencial de este conocimiento especializado.

#### ECONOMIA DE LA DEFENSA Y DEFENSA DE LA ECONOMIA

Cabría afirmar que la temática de la Economía de la Defensa se descompone, pues, en dos grandes capítulos:

a) Análisis de las repercusiones económicas del mantenimiento de un dispositivo militar permanente, en acelerado proceso de innovación y renovación tecnológicas que origina una apelación cambiante, pero intensa, a la base industrial y económica del país.

b) Análisis de las medidas y planeamiento específicos para hacer frente a condiciones de emergencia y crisis, incluida una eventual situación de guerra.

Los cuatro primeros complejos de preocupaciones de la Economía de la Defensa que hemos distinguido caerían dentro del primer capítulo. El quinto es materia específica del segundo en el que se ubica conceptualmente la denominada «Defensa Económica». Esta es, pues, sólo una parte de la moderna Economía de la Defensa y para determinar su operatividad hemos aún de introducir nuevas precisiones.

La Defensa Económica, en efecto, no puede equipararse mecánicamente sin más, a la «defensa de la economía» ni entenderse como productora de un bien colectivo preciso que pudiéramos denominar «seguridad económica».

Vivimos en un mundo en el que esta última ha disminuido claramente: el crecimiento de las economías occidentales se ha ralentizado espectacularmente y ello ha generado erosiones sustanciales en el nivel de empleo. Al tiempo la interdependencia económica entre los Estados se ha acentuado: los ciclos se propagan más rápidamente y las estructuras económicas nacionales de producción y consumo no han sido insensibles a los efectos de la liberalización en los movimientos de factores y de productos que ha acompañado el funcionamiento del orden económico internacional de corte neoliberal creado y asentado en la segunda guerra mundial. La apertura de las economías —y la española no es una excepción— a los procesos que impulsan la evolución económica mundial (prescindamos aquí de una etiología de los mismos) ha acrecentado el riesgo de las economías nacionales.

En efecto, las crisis políticas y la politización del intercambio internacional afectan de forma creciente al comercio entre las naciones; la recesión global —sea manifestación de una crisis estructural o no— reduce las posibilidades de incremento de las exportaciones, con impactos negativos sobre los niveles nacionales de ocupación; el creciente intervencionismo en los movimientos de productos y factores perjudica a aquellos países que mantienen una postura más liberal y, por supuesto, a los que se encuentran relativamente menos desarrollados; la insólita acumulación de deudas comerciales y financieras en ciertos países con dificultades de pagos constituye un novedoso factor de riesgo, que se intensifica con los rápidos cambios generados en la división internacional del trabajo que presionan sobre las estructuras productivas nacionales. En resumen, el abanico de factores de incertidumbre se ha ampliado y ello ha conducido a un descenso en el nivel de seguridad económica de los Estados (18). En buena medida puede afirmarse que esta seguridad pasa hoy por la adaptación dinámica a tal contexto en el que cobra tonos de insólita relevancia lo que Galbraith ha caracterizado como «era de la incertidumbre». Promover dicho ajuste es tarea insoslayable de una política económica *diseñada en y para la crisis*. No es una tarea de la política de defensa. La distinción no es caprichosa y apunta a la necesidad de huir de todo intento de militarización del pensamiento económico.

Una reflexión profunda sobre estos temas lleva a hipotetizar que la «Defensa Económica» no puede ser, sin más, el intento de contrarrestar mecánicamente la existencia de vulnerabilidades, inevitables por cierto, en el sistema económico nacional, en una situación en que éste se engasta más y más intensamente en los mecanismos de la división internacional del trabajo.

La política económica se mueve siempre dentro de un horizonte de incertidumbres y pretende casi siempre ofrecer respuestas a las mismas. En ello, tal política defiende, por lo general, las posibilidades de consecución de objetivos ligados a la seguridad económica: mantenimiento de un nivel aceptable de actividad, protección del empleo, estímulo del crecimiento, consecución de un cierto equilibrio en los pagos exteriores, mejora de la distribución de la renta y de la riqueza, etc.

Y en su aplicación se presentan contratiempos, derivados en ocasiones del funcionamiento normal —es decir, afectado por crisis más o menos internas— del sistema económico internacional o, en otras, de alteraciones

---

(18) ALFRED BAYER: *Realität und Utopie. Unsere Sicherheit in wirtschaftlicher Hinsicht*, en «Politische Studien» (noviembre-diciembre 1981).

en las relaciones con el exterior que promueven procesos de desestabilización de la actividad económica y no económica interna.

La protección de ésta es misión insustituible de la política económica nacional que utiliza para ello unos instrumentos perfectamente definidos en su caracterización y efectos.

En su aplicación se contempla un nivel esperado de riesgos y la adaptación a un entorno inseguro. La respuesta se establece en función de los efectos esperados sobre la actividad interior y en términos de una intervención más o menos radical en el funcionamiento del sistema económico nacional.

Entiendo que son éstos los dos criterios que deberían servir para diferenciar los supuestos de aplicación de la política económica —de defensa de la economía— y los de política de defensa, con independencia de que los instrumentos que se manejen puedan ser o no similares.

Así, por ejemplo, la experiencia europea para hacer frente, en los años 1973 y 1974, al súbito encarecimiento de los precios de los crudos constituye quizá una ilustración de esta tesis, que trata de reducir el peso de los factores militares en la política económica a pesar de su interrelación en algunos supuestos.

No obstante los intensos efectos que se produjeron de tal alteración del contexto externo (en algún momento intensificados para ciertos países por medidas de embargo de los suministros), las medidas diseñadas fueron, ante todo, puntuales, individualizadas y parciales.

Es cierto que se introdujeron restricciones, que se ampliaron stocks de seguridad, que se llegó a reducir incluso el tráfico rodado para inducir un descenso de la demanda de consumo pero en ningún momento se contempló dejar fuera de funcionamiento las instituciones básicas del ordenamiento económico ni tampoco se produjeron intervenciones masivas en contra de las mismas: la propiedad privada de los medios de producción, la libertad de mercado, de circulación de factores y productos, de elección de empleo, etc., no estuvieron en peligro.

Ahora bien, si las circunstancias de vulnerabilidad hubiesen afectado de manera inmediata y esencial al potencial asignado directa o indirectamente a la Defensa (es decir, a las Fuerzas Armadas, a la industria de armamento, al soporte económico permanente de los mecanismos de disuasión) es verosímil que la respuesta hubiera sido más masiva y radical.

En consecuencia, la seguridad económica de la población, el mantenimiento del aparato productivo y la garantía de un determinado nivel de eficacia en los dispositivos disuasores no son objetivos equiparables. No cabe

duda que las dos primeras metas se veían afectadas por la crisis del petróleo: la inflación se intensificó, la recesión se acentuó, la incertidumbre psicológica se acrecentó y quedó manifiesta en todo caso la vulnerabilidad del aparato productivo ante los efectos de las sucesivas elevaciones del precio de los crudos, que fueron manipuladas rudamente como arma política por los países de la OPEP, más allá de lo que justificaba incorporar un componente de renta al precio establecido (que anteriormente había brillado por su ausencia, a pesar de que era clara la posibilidad de agotamiento de un recurso no renovable).

Pero todo ello no llevó a una militarización de los procesos de asignación de recursos, no indujo una postergación del instrumentario aplicado normalmente por las autoridades económicas y no sirvió para poner a las economías en estado de emergencia militar, aunque es evidente que las instancias planificadoras de la Alianza Atlántica debieron ver incrementado su horizonte de incertidumbre.

Para algunos autores estas discusiones son, ciertamente, superfluas (19). El que un país se vea afectado como consecuencia de amenazas o conflictos o como resultado de ciertos fenómenos de alteración de las relaciones internacionales viene a ser lo mismo desde el punto de vista de las consecuencias, aunque no desde la perspectiva de las medidas que en su respuesta se apliquen. En todos los casos hay que salvaguardar de ciertos impactos sectores y procesos internos y es un criterio meramente administrativo-político el que establece las diferencias entre unos y otros supuestos.

En ciertos casos, las autoridades económicas podrán estar en condiciones de hacer frente a la eventualidad. En otros, el manejo de los instrumentos de intervención y regulación habrá de inspirarse no tanto por criterios de eficiencia económica cuanto por planteamientos ligados a la necesidad de preservar más o menos intacto un determinado nivel de disuasión militar.

En un mundo en el que las relaciones de fuerza y poder militares no han desaparecido en la interacción entre los Estados, aquellos supuestos de los que se deriven efectos negativos directos sobre el mantenimiento de dicho nivel caerían plenamente dentro de los planteamientos de la Defensa. En otros casos, la política económica, adaptada y preparada en mayor o menor medida a la situación de crisis, utilizaría los instrumentos puntuales habituales para proteger la actividad.

En consecuencia, la distinción entre política económica y política de defensa económica podría, quizá, realizarse en virtud de dos criterios:

---

(19) JOYEF SZNAH OVICH: *Aktuelle Fragen der Wirtschaftlichen Landesverteidigung*, en «Österreichische Militärzeitschrift», 3 (1977).

1.º Efectos sobre los dispositivos esenciales de la disuasión (que es, esencialmente, un concepto militar). 2.º Amplitud de los mecanismos de intervención puestos en marcha para contrarrestar las vulnerabilidades. La necesidad imperiosa de mantener la capacidad de disuasión induciría a aceptar recortes sustanciales en los principios en que se basa el ordenamiento económico característico de las sociedades capitalistas desarrolladas, lo que explicaría la necesidad de tener preparadas y coordinadas respuestas y soluciones. Esta no es, en modo alguno, una tarea fácil. Por lo que antecede se habrá observado que, en consonancia con una postura muy extendida en la literatura, son las dimensiones externas de la seguridad nacional las que, en mi opinión, se encuentran en primera línea para definir los requerimientos de la política de Defensa y, por tanto, de la Defensa Económica.

La Defensa ha sido, tradicionalmente, el dominio de la política militar y de la política de alianzas. En la actualidad no sólo el componente económico sino el social, concebido como la disposición de todos los elementos de una sociedad a contribuir al mantenimiento de los valores e intereses que enmarcan la convivencia nacional, ha ido ganando en importancia. La experiencia de las dos guerras mundiales, la confrontación entre sistemas en la pugna Este-Oeste, la difuminación entre los frentes y la retaguardia y la incorporación masiva de la población y de la economía al esfuerzo de la Defensa son fenómenos, entre otros, que han realizado crecientemente las dimensiones no militares que se dan cita en ello.

En realidad, como ha señalado el presidente de la Academia Alemana de Defensa Civil, la estructura de la moderna sociedad industrial, su vulnerabilidad ante alteraciones del interior y del exterior, la intensificación de los enfrentamientos ideológicos, la utilización de nuevos e innovadores métodos en los conflictos interestatales y la evolución arrolladora de la moderna tecnología bélica son factores todos que han contribuido a suscitar nuevas formas de planteamiento de las crisis y que hoy apuntan ya al escenario de la guerra nuclear como formalización más exacerbada de las estructuras de conflicto internacional (20).

Hasta hace algunas décadas la política de Defensa podía reducirse, en lo esencial, a la preparación y disposición de medios militares. Hoy éstas deben ser completadas con medidas adicionales muy elaboradas de diversa índole (económica, psicológica, sociológica, etc.), siquiera sea porque la tecnología bélica, sea ya la nuclear o la altamente desarrollada de naturaleza convencional, amenaza la supervivencia misma de la población. Toda Defensa per-

---

(20) ULRICH EICHSTÄDT: *Die sicherheitspolitische Bedeutung der Wirtschaft*, en «Zivilverteidigung», 1 (1980).

dería su sentido si no otorgase una prioridad absoluta a la protección de la población y de sus actividades.

En consecuencia, los esfuerzos de Defensa distinguen los supuestos:

- a) Previsión de contingencias ligadas a la aparición de crisis.
- b) Eventualidad de que falle la disuasión y se produzca un conflicto armado.

En ambos casos es de interés constatar que en la actualidad las crisis internacionales no suelen aflorar subrepticamente. La moderna técnica de transmisión de noticias y la permeabilidad de las sociedades democráticas occidentales hacen que resulte prácticamente imposible aislar las actividades productivas, consuntivas y distributivas de los efectos de la anticipación de contingencias.

En una palabra, el público reacciona ante situaciones de labilidad exterior y adapta a ellas su comportamiento que se manifiesta, por ejemplo, en operaciones de acaparamiento de productos alimenticios e industriales, en escaseces de bienes esenciales para el mantenimiento de la actividad productiva, en alteraciones de las relaciones económicas con el exterior y de las transacciones financieras internacionales que pueden dar origen a graves repercusiones sobre comercio, moneda y pagos.

La política de Defensa no es insensible a tales comportamientos.

#### DEFENSA ECONOMICA Y PLANIFICACION

*Con el fin de no militarizar la política económica entendemos que la Defensa Económica debe ligarse a escenarios de crisis definidos cuyas repercusiones afecten de manera esencial a la posibilidad de mantener un nivel aceptable de capacidad disuasora frente a terceros.*

Se requiere, por consiguiente, un análisis de cuáles sean los sectores y subsectores que más directamente contribuyan a preservar dicha eficacia. En consecuencia parece preciso garantizar el funcionamiento irreprochable de aquellas actividades del sistema económico que más incidencia tengan sobre la disuasión. Tales actividades pueden identificarse a través de la aplicación de análisis *input-output* que determinen cuáles son aquellas en las que no deba aceptarse deficiencia alguna, so pena de poner en peligro los mecanismos disuasores.

En la terminología de Oskar Morgenstern se trata de «actividades nucleares» cuya identificación en el marco de una economía compleja y basada en la creciente división del trabajo no puede realizarse solamente por la Administración militar.

Indudablemente tales actividades se descomponen en dos grandes categorías:

- a) De apoyo directo a las Fuerzas Armadas.
- b) De cobertura de otras corrientes de aprovisionamiento.

En la primera categoría figuran medidas relacionadas con el eventual reforzamiento personal y material (movilización) de las Fuerzas Armadas; con la disposición de recursos que puedan ser utilizados a corto plazo por éstas y por sus soportes industriales; con la reorientación de la gestión de los sistemas de transportes y comunicaciones, etc.

En la segunda categoría se contemplan medidas relacionadas con la necesidad de garantizar un suministro fluído de productos alimenticios e industriales, aunque suponga dejar de lado los principios de libertad de empresa y de mercado; con la constitución y ampliación de stocks de seguridad; con la intervención de las relaciones económicas con el exterior, el transporte y las comunicaciones, etc.

En todo ello la literatura, subrayando la fuerte interdependencia de las medidas de política de Defensa, suele hacer hincapié en tres puntos esenciales:

- a) Necesidad de asegurar el abastecimiento, tanto individual como colectivo.
- b) Utilización económica de la capacidad de producción que no esté directamente relacionada con las anteriores actividades.
- c) Mantenimiento, en el más amplio grado posible, de los principios esenciales que informan el ordenamiento económico de las sociedades democráticas, compatibilizándolo con las medidas de intervención y de gestión apropiadas para hacer frente a las contingencias externas.

Naturalmente *no es posible crear capacidades productivas o distributivas pensando en las que pudieran ser necesarias frente a escenarios de crisis*. La limitación de recursos impone constreñimientos a todos los países e incluso los Estados Unidos, que han desarrollado una amplísima red de stocks de seguridad, se han visto obligados a reducirlos en algún momento con el fin de disminuir el peso de la carga financiera que los mismos implican.

*La Defensa Económica tiene, pues, que partir en primer lugar del potencial productivo de que se dispone en tiempos de normalidad y de reorientarlo para hacer frente a situaciones de emergencia.*

Los tres problemas estructurales que en ello se plantean son los siguientes:

- 1.º Establecimiento de un conjunto de prioridades para el aprovisionamiento de los mecanismos de disuasión.
- 2.º Determinación de la mejor utilización posible de la energía y ma-

terias primas para la producción de bienes esenciales asignables a la Defensa y al abastecimiento de la población.

3.º Reducción del consumo privado suntuario o menos esencial con el fin de liberar capacidad productiva para otras finalidades más apremiantes.

Ninguna de estas medidas es de fácil realización: requieren una planificación precisa en épocas de paz y todas exigen la preparación de una serie de disposiciones legales que permitan reducir, comprimir o neutralizar la libertad de disposición de los agentes económicos e introducir mecanismos administrativos especiales que puedan, en un momento dado, encargarse de asegurar el paso de una situación de normalidad a otra de alteración. El establecimiento de regulaciones que afectan a la orientación y contenido de la producción, de disposiciones contingentadoras y medidas de racionamiento, de prohibiciones de venta o transmisión, de obligaciones de cesión de productos, de fijaciones de precios, etc., sustituye al juego, más o menos libre, de las fuerzas del mercado, enmarca la actividad económica, asegura la reasignación de recursos y garantiza trasvases intersectoriales imponiendo la intervención a la voluntad de los agentes económicos privados (21).

*Para la moral de la población civil y para las propias Fuerzas Armadas parece esencial que las medidas de Defensa Económica y de Defensa civil reciban una atención no muy disimilar a la que obtiene generalmente la Defensa militar.* Ello va reconociéndose en la mayor parte de los Estados europeos occidentales, no en último término porque la preparación para la Defensa reduce las posibilidades de ser víctimas de chantajes o de presiones externas (22). Pero aún queda mucho por hacer ya que, hasta ahora, la política de Defensa ha tendido a concentrarse en medidas estrictamente militares salvo en países tales como Suiza, Suecia y Austria, neutrales y en alguna medida dependientes en lo esencial de sus propios esfuerzos.

Naturalmente, la prioridad que reciba el mantenimiento a todo trance de la eficacia del aparato disuasor en épocas de crisis no implica que deban almacenarse todo tipo de productos y materias primas. Dejemos de lado el material bélico ya que forma parte de la política militar el disponer en todo momento de un volumen adecuado del mismo y de sus repuestos, así como garantizar el reemplazamiento o sustitución del que pueda resultar obsoleto.

Los suministros que deben asegurarse son los de aquellos bienes (elaborados o no) cuyas posibilidades de sustitución sean muy limitadas a corto

---

(21) HANS-WERNER SCHILHAN: *Zivilschutz in west- und nordeuropäischen Ländern*, en «Österreichische Militärzeitschrift», 3 (1981).

(22) D. STEINMANN: *Eingliederung der Kriegswirtschaft in die totale Landesverteidigung*, en «Schweizer Soldat», 42 (1966-1967).



plazo, bien por razones técnicas o económicas, y cuya carencia relativa generaría estrangulamientos considerables de oferta, con efectos negativos inmediatos sobre los mecanismos de la disuasión.

Se hace, pues, preciso definir con exactitud la dependencia externa de la industria bélica y la de aquellos sectores que le suministren *inputs*, establecer reservas estratégicas y prevenir posibilidades de sustitución.

Los escenarios que más habitualmente se contemplan son aquellos que se refieren a:

a) Conflictos de países suministradores.

b) Cambios que reduzcan la capacidad o voluntad de suministro de proveedores extranjeros.

c) Alteraciones en las rutas de transporte como consecuencia de conflictos más o menos localizados.

Y las respuestas de la planificación se basan, por lo general, en la diversificación de proveedores (lo que puede conllevar la necesidad de subvencionar cierto tipo de importaciones), en el reciclaje, en la determinación de la factibilidad de poner en marcha procesos de sustitución (23), y, por supuesto, en la intensificación de la producción propia (que puede resultar más costosa).

La necesidad de definir y readaptar una política de aprovisionamiento de productos esenciales para tiempos de emergencia es tanto más necesaria en un país como España que, al igual que en el caso de muchos otros europeos, carece de posibilidades reales de influir sobre crisis internas de países productores o sobre conflictos regionales. En todo ello a lo más que cabe aspirar es a ofrecer los buenos oficios de mediador, pero en modo alguno resulta posible pensar en posibilidades de intervención directa, a la manera en que, por ejemplo, ha hecho Francia en repetidas ocasiones en Africa.

Está por ver si en el marco de la cooperación política europea sería posible para España, con independencia del horizonte temporal en el que se produzca su integración en la CEE, desplegar junto a otros países europeos una acción preventiva o suavizadora de crisis que afectasen a los suministros de materias primas esenciales.

Ahora bien, el almacenamiento de productos críticos no puede llevarse a cabo en un país como España sólo con criterios estratégicos o de Defensa. En mi opinión, dicha política habría de prestar una atención considerable a consideraciones de naturaleza económica y financiera. Al igual que otros

---

(23) HANS-GEORG SANDNER: *Die Deckung des Rohstoffbedarfs der Bundeswehr im Krisenfall*, en «Bundeswehrverwaltung» (mayo 1979).

países (y no cabe excluir aquí a la República Federal de Alemania (24), con niveles de riesgo y dependencia exteriores posiblemente más elevados que los españoles) habría que determinar con precisión los efectos que pudiera implicar una eventual ralentización de los suministros y compararlos con las repercusiones económicas (y presupuestarias) de medidas de aprovisionamiento preventivo.

¿Cómo improvisar la respuesta a todos estos problemas? En realidad ello resulta imposible y, en la actualidad, son escasos los países europeos, occidentales o no, que inmersos directamente en el conflicto Este-Oeste o neutrales en el mismo no hayan puesto en marcha aparatos de anticipación y regulación de las actividades económicas y no económicas para hacer frente a situaciones de crisis. Y en los casos más notorios dichas previsiones han sido desglosadas cuidadosamente en una compleja red de disposiciones legales que detallan con minuciosidad las responsabilidades gubernamentales y las de los demás agentes económicos para sortear los resultados de las emergencias que pudieran afectar a la capacidad nacional de mantener los niveles aceptados de defensa o de neutralidad.

No es difícil, en efecto, encontrar un cierto acuerdo sobre los fines generales de la política de Defensa:

- a) Contribuir al mantenimiento y preservación de la paz.
- b) Fortalecer la libertad, independencia e integridad nacionales.
- c) Proteger al Estado y a sus ciudadanos de los efectos de crisis exteriores.
- d) Garantizar el margen de maniobra necesario para desarrollar el orden político y social cuyos fundamentos pudieran verse afectados por emergencias externas.

En consecuencia, la planificación de la Defensa (incluida la económica) se orienta por la necesidad de preservar en la más amplia medida posible las estructuras y procesos internos, lo que se extiende también a la economía y a las implicaciones económicas del mantenimiento de un dispositivo de disuasión. Si éste suele ser objeto de un planeamiento cuidadoso de índole militar no es concebible que un Estado moderno pueda permanecer impasible ante la posible erupción de crisis o de emergencias que afecten a sus intereses nacionales. Entre ellos figura la necesidad de prevenir: a) deterioros de la capacidad de disuasión; b) los impactos negativos sobre el funcionamiento del sistema económico.

¿Qué es, pues, para nosotros, la Defensa Económica? En otra ocasión la

---

(24) Para este caso, véase, por ejemplo, DATLEF RADKE: *Rohstoffsicherungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, en «Europa-Archiv», 22 (1981).

hemos caracterizado ya como aquella rama de la política de Defensa que tiene por finalidad contrarrestar las vulnerabilidades de la economía nacional ante crisis o anomalías en la medida en que de ellas se desprendan repercusiones negativas sobre la capacidad de mantener un nivel adecuado de disuasión (25).

Adicionalmente la Defensa económica asegura el mantenimiento de un volumen aceptable, política y socialmente, de recursos asignados en permanencia a dicho dispositivo de disuasión y prevé las modalidades de trasvasar rápidamente los recursos necesarios de unos sectores a otros en cumplimiento de tales objetivos, garantizando en todo momento las funciones esenciales para el desarrollo de la actividad económica nacional ante los diversos supuestos de conflicto previsibles.

Esta larga caracterización contempla las diferentes modalidades de intervención activa de las autoridades estatales en el ejercicio de su inalienable prerrogativa de asumir responsabilidad máxima en la preparación y ejecución de las tareas de la Defensa.

No implica militarizar en ningún momento el pensamiento económico y renuncia, de antemano, a conceptualizar una política de seguridad que no esté orientada, estrictamente, por consideraciones defensivas, es decir, de protección frente a las emergencias que puedan suscitarse en el contexto exterior.

Entendida de tal forma la Defensa Económica es diferenciable de la Defensa civil, que suele abarcar adicionalmente las siguientes áreas temáticas:

a) Mantenimiento de las funciones estatales y gubernamentales en situaciones de emergencia o de crisis.

b) Protección civil.

c) Defensa contra catástrofes naturales.

La importancia de los aspectos económicos en la Defensa Nacional hace, en efecto, interesante distinguirlos claramente frente a los restantes, que son competencia de la Defensa civil o de la Defensa militar.

Así se ha individualizado la Defensa Económica en países tales como Austria o Suiza y sus funciones se realzan con toda nitidez en casos tales como el alemán y, posiblemente, el francés, que ha acuñado la terminología.

---

(25) Esta última precisión cierra una laguna que existía en la definición propuesta en ANGEL VIÑAS, *op. cit.*

## ANTE POSIBLES FALLOS EN LA DISUASION

La planificación de la política de Defensa, cualesquiera que sean sus manifestaciones, no puede obviar eventuales supuestos en que los mecanismos de disuasión resulten insuficientes para garantizar ésta. Se produce entonces lo que los alemanes denominan, asépticamente, el «momento de la Defensa» (*Verteidigungsfall*).

Forma parte de una larga tradición, tanto militar como no militar, establecer hipótesis sobre el peor caso de entre los posibles (*worstcase analyses*) que suelen inspirar, por lo demás, la orientación de la propia política de Defensa. En ello, como es notorio, se generan tensiones muy importantes de acción-reacción que se encuentran en la base de la actual pulsación armamentística.

La disuasión puede fracasar ante un escenario de conflicto parcial y limitado que dé origen a una escalada armada de este carácter o en el contexto de la pugna Este-Oeste.

En el primer supuesto —que correspondería a escenarios de amenaza para España no compartidos y que no estarían, en principio, ligados a la confrontación Este-Oeste— se plantea para la Defensa Económica como problema esencial no tanto el preparar la administración del sistema económico ante unas eventuales hostilidades de larga duración sino para hacer frente a una situación de tensión extrema, que induzca operaciones militares por un período reducido.

En el segundo supuesto las perspectivas son mucho más sombrías. Dependería de la evolución de la escalada Este-Oeste el determinar las funciones de la Defensa Económica y las apelaciones, muy diferentes en cada caso, a la base industrial y económica del país. La experiencia comparada muestra que ciertos países no retroceden ante la necesidad de reflexionar sobre las posibilidades de proteger, de una u otra manera, a la población y a la mayor parte posible de las actividades productivas esenciales. El manual de estrategia militar soviética, dirigido por el mariscal Sokolovsky, suele aducirse siempre como demostración de que en el Este se reflexiona claramente sobre estos aspectos.

Véase, si no, la receta: «La preparación sistemática —afirman Sokolovsky y sus colaboradores— de un país para la guerra debe asegurar la posibilidad de rechazar en cualquier momento a un agresor y asestarle un demolidor golpe nuclear de represalia, con objeto de obtener la iniciativa estratégica. También debe asegurar la consecución de la victoria en el tiempo más breve posible; la aptitud para guerrear durante un período prolongado,

si fuese necesario; la capacidad de resistir las acciones nucleares en masa del enemigo con pérdidas mínimas, y la conservación de una elevada moral y voluntad de vencer en la población» (26).

Y en este escenario un tanto apocalíptico no se desconoce que la economía, y en particular la industria, han de estar en condiciones de funcionar en una situación bélica, garantizando en la medida de lo posible su supervivencia. En cualquier caso, también Sokolovsky, como antes lo hicieron Hitch y McKean, reconoce con toda claridad que, en la época nuclear, un papel absolutamente esencial lo desempeñarían las reservas —de armamento, de material, de productos— acumuladas de antemano aun cuando, en función posiblemente de los diversos escenarios de hostilidades contemplados, los soviéticos afirmen que sería peligroso basarse sólo en aquella posibilidad. En consecuencia, todo el capítulo 7.º, de preparación para un caso de fallo de la disuasión (o, en la terminología original, «para rechazar las agresiones») reviste una importancia capital para comprender elementos esenciales del pensamiento soviético en la materia que, a fuer de lógico, no debería sorprender demasiado en Occidente.

Resulta así inevitable no ligar la política de Defensa a la teoría de la disuasión, entendiéndolo por ésta la que tiene por misión esencial precisar las condiciones dentro de las cuales puede funcionar la disuasión propiamente dicha.

Es notorio que sólo si se evita la escalada hacia la utilización masiva de armas nucleares (o, en el caso de Europa, el empleo de unos cuantos pocos ingenios de esta índole) y se impide tal escalada dentro del conflicto, cabe pensar en que los mecanismos disuasores (Fuerzas Armadas, economía) presen alguna contribución a la disuasión misma. En la época del conflicto nuclear posible, las Fuerzas Armadas tienen como función esencial, primordial y prioritaria, mantener la disuasión. Prever el fallo de ésta es una contingencia relativamente secundaria, si se me permite esta caracterización, dado el elevado grado de *overkill* que ya se encuentra garantizado en los monstruosos arsenales nucleares existentes.

Y, como es sabido, buena parte de la teoría de la disuasión se basa en una interpretación de la conducta humana que recuerda extrañamente a los principios, bien conocidos de los economistas, en que se fundamenta la interpretación del comportamiento racional del *homo oeconomicus*.

No es propósito de este trabajo elucubrar sobre la aportación de la Economía de la Defensa o de la Defensa Económica a los pensables supuestos de conflicto nuclear en la confrontación Este-Oeste. Baste con señalar

---

(26) *Op. cit.*, pág. 427.

que es ésta una problemática escasamente tratada en España, ni siquiera al nivel teórico. Las afirmaciones que en este ámbito se hagan resultan por ahora (afortunadamente) de índole muy especulativa y, por consiguiente, hay razones que justifican orientar la atención hacia supuestos de conflicto no nuclear, localizados y no compartidos que, en el caso español, suelen ubicarse en el Norte de Africa.

En esta perspectiva, ciertamente limitada, uno de los principales problemas que se plantean, desde el punto de vista económico, es el de determinar la posible cobertura de las necesidades marginales, una vez agotados los stocks que se hayan acumulado para hacer frente a la emergencia. Esta cuestión va ligada, de una manera u otra, a lo que en la terminología norteamericana se denomina *surge capability*, es decir, la respuesta del sistema a bruscos estirones de la demanda.

Tal determinación depende, obviamente, del escenario que se prevea para el conflicto mismo que, a su vez, es función de:

- a) Los objetivos y las posibilidades militares y económicas propios.
- b) Las intenciones que se presuman al adversario y su capacidad militar y económica estimada.

En ausencia de escenarios precisos los analistas de la Rand Corporation han sabido conjugar, a efectos demostrativos, cinco variables esenciales en la moldeación de una crisis: duración del período de alerta, constreñimientos políticos, intensidad del conflicto, duración del mismo, longitud del período de reacción (27).

También habrá que considerar valoraciones ligadas a:

- 1.º La relación previsible entre las necesidades de la Defensa y las del resto del sistema económico.
- 2.º La relación previsible entre la oferta de bienes y servicios que se engloban dentro de cada uno de los sectores (28).

En lo que se refiere al primer punto dicha relación vendrá condicionada primordialmente por la intensidad del conflicto y su duración. Cuanto mayores sean una y otra, tanto más elevado será el volumen de recursos que absorba la Defensa y, por consiguiente, más complicada resultará la interacción entre el sector civil y el no civil de la economía. La gestión del sistema se verá sometida a tensiones adicionales y las medidas de preparación para tales eventualidades habrán de tender a ser omnicomprensivas.

(27) Por ejemplo, véase GENESE G. BAUMBUSCH, PATRICIA D. FLEISCHAUER, ALVIN J. HARMAN y MICHAEL D. MILLER: *Defense Industrial Planning for a Surge in Military Demand*, Rand Corporation, R-2360-AF, septiembre de 1978.

(28) JOHANNES GERBER: *Studie über die Sicherung des Kriegsanschlussbedarfs*, en «Wehrtechnische Monatshefte» (septiembre 1962).

En un sistema totalitario es posible mantener a la economía, aun en tiempos de paz, prácticamente en pie de guerra. En sociedades democráticas, abiertas y pluralistas, ello no es posible. De aquí que al planeamiento de dicha preparación le corresponda una importancia singular.

La utilización de técnicas modernas, en particular de análisis sectorializados *input-output*, se ha revelado como instrumento importante para poner de relieve huecos materiales y productivos que dicho planeamiento debería atender según escalas de prioridad. En último término, la finalidad esencial de tal actividad, ya sea en tiempos de paz, para hacer frente a estirones de la demanda, o en condiciones de conflicto abierto, estriba en reducir los niveles de riesgo a cotas social y políticamente aceptables. Pero es imprescindible determinar dónde se sitúan, sectorial y funcionalmente, tales riesgos. Este es uno de los desafíos, y no el menor, de la Defensa Económica.