CESEDEN.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA ECONOMIA DE LA DEFENSA

- Por D. Juan GOMEZ CASTAÑEDA

- De la Revista Hacienda Pública Española nº 32.

Marzo, 1984

BOLETIN DE INFORMACION nº 172-VIII.

1. ASPECTOS GENERALES

La defensa es objeto de creciente atención en los últimos tiempos, pero todavía no ha recibido la consideración que merece. No se trata sólo de que en la mayoría de los países los gastos de defensa tengan actualmente una importancia apreciable con respecto al Producto Interior Bruto (PIB), sino de que la defensa implica un concepto que puede contemplarse desde diferentes perspectivas, y por ello, admite enfoques divergentes, que no siempre son adecuados.

En nuestra opinión, el tema sólo puede enjuiciarse correctamente si se parte de la base de que el más importante bien público que un gobierno puede proporcionar a un país reside en la supervivencia y en el mantenimiento de la libertad de sus ciudadanos. Las alternativas, como mayor grado de desarrollo o aumento de los gastos de defensa, carecen de sentido en tanto que las elecciones impliquen una renuncia o pongan en grave peligro fines sociales esenciales. El bienestar social no radica exclusivamente en la posesión de más y mejores bienes materiales, ya que en él tienen un papel prioritario la supervivencia y la libertad de acción para el ejercicio inalienable de la soberanía, sin lo cual dicho bienestar puede ser cuestionado.

Una alta tasa de crecimiento económico no es nada en sí, cuando se consigue con el sacrificio constante de los medios que la defensa nacional precisa. Las naciones que carecen de medios adecuados para defender sus intereses terminan insoslayablemente convirtiéndose en un juguete de la política de fuerza que se desarrolla en su entorno y, por tanto, una sociedad para la paz, la libertad y la convivencia no puede construirse sobre la debilidad o la indefensión.

Con esto no se postula una carrera armamentista, -- pues parece claro que si se dedican de forma permanente recursos desproporcionados a la defensa, a la larga tiene que generarse - una debilidad que incidirá sobre aquélla. Lo que se propugna -- exactamente es un equilibrio entre defensa y desarrollo, de manera que si durante algún tiempo la defensa se ha relegado, debe - haber un momento en que se neutralicen y compensen las deficiencias en que se haya podido incurrir.

Algunos de los estudiosos de la materia identifican, sin embargo, el aumento de los gastos de defensa con la toma de posturas belicistas y atentatorias contra la paz, ignorando el - papel que la disuasión tiene para preservar a ésta. No hay, pues, una relación directa entre el incremento de los gastos de defensa y posibilidades de conflicto, cuando precisamente puede producirse el fonómeno contrario. Es más, las probabilidades de con-- flicto de un país pueden ser tanto mayores cuanto menores son -- sus gastos de defensa, a no ser que renuncie a su defensa y se - convierta en satélite de otra nación.

Naturalmente, no se puede pretender defenderse contra todo, ya que se corre el peligro de no defenderse de nada. Nos - referimos a la defensa contra amenazas proporcionadas a las propias posibilidades, pues resulta claro que a los posibles conflictos con las potencias mundiales de primer orden sólo puede hacérles frente en el marco de las alianzas y los tratados con otros países.

Así, la defensa nacional requiere planteamientos en los que se contemplen preferentemente las amenazas a las que hay que hacer frente aisladamente. Cuando se toma este dato como referencia, parece indudable que se está en el camino adecuado para alcanzar una solución óptima en el área de la asignación de - los recursos públicos. Si las amenazas potenciales específicamente individuales se refuerzan militarmente cada día más, y ello - no se ve correspondido por un esfuerzo de defensa paralelo del - país que esté decidido a no ser el primero que tome las armas, - los peligros aumentarán de forma sensible y llegará un momento - en que habrá que claudicar ante las exigencias extranjeras por - la imposibilidad de defender adecuadamente los intereses propios o empeñarse en un sacrificio de resultados dudosos.

Bajo esta perspectiva no se puede estar de acuerdo - con aquellos que abogan por un desarme, mientras éste sea un --- planteamiento unilateral; en otras palabras, o el desarme tiene lugar de forma generalizada o no cabe más remedio que seguir las tendencias dominantes y armarse cuando los demás lo hacen. Es -- más, los países que toman la firme decisión de no ser los que -- primero tomen la iniciativa de atacar, esto es, los que adoptan

una postura eminentemente defensiva, generalmente requieren un mayor esfuerzo de defensa que aquéllos cuya estrategia es ofensiva, pues necesitan impedir o compensar las destrucciones iniciales que el enemigo inevitablemente producirá.

Aunque no existe un punto de vista unánime, parece que parte de la literatura disponible eso sí, con acusadas discrepancias y a veces con resultados nada claros, señala el alto coste de oportunidad de los recursos desviados hacia la defensa. Así la carrera de armamentos se contempla en ocasiones como una rémora para el desarrollo, si bien no en todos los casos y circunstancias. Estos planteamientos puede que no admitan objeciones desde un punto de vista económico, pero pierden toda significación en un mundo como el actual. Ante el dilema "cañones" o "mantequilla" no existen elecciones cuando lo que está en juego es la supervivencia, entendida incluso en el amplio sentido de garantizar un marco adecuado para un desarrollo económico y social estable.

Pudiera llevar lo expuesto a pensar que todo se cifra en un problema de disponibilidad de medios, aspecto que resulta inadecuado desde una perspectiva militar. Los profesionales de la milicia hablan del valor que tienen la moral y la voluntad de vencer, cuando se lucha por los intereses legítimos de la sociedad a la que sirven y pertenecen.

2. PRECISIONES ACERCA DE LA DEFENSA NACIONAL

La Defensa Nacional se definía en la Ley número 83/1978 en relación a sus fines, que comprendían el garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su seguridad o integridad territorial y el ordenamiento constitucional, asegurando la vida de la población y los intereses vitales de la patria, mediante la acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación ante cualquier forma de agresión.

La Ley Orgánica 61/1980 de Defensa Nacional y Organización Militar reelaboró el concepto anterior, precisando ya una definición concreta. La Defensa Nacional se concibe como la "disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales nacionales, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin". Parece obvio señalar que el concepto responde ya a la Constitución, que en su artículo 30 señala que los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España. En cuanto a

los fines, son prácticamente los mismos que se han expuesto anteriormente, con la salvedad de que allí se hablaba de seguridad e integridad del territorio, y en la Ley Orgánica sólo queda la integridad territorial.

No debe interpretarse lo anterior como que la seguridad queda fuera del campo de la Defensa Nacional. Por el contrario, parece que la nueva norma le concede todavía un rango superior en cuanto dispone que la defensa "será regulada de tal forma que, tanto en su regulación y organización como en su ejecución, constituya un conjunto armónico que proporcione una efectiva seguridad nacional". Esto es, la defensa se debe estructurar de forma que provea el bien público "seguridad nacional".

Parece obvio que los límites de la defensa son muy amplios, pero es que tratándose de un tema de importancia esencial no resulta lógico establecer un concepto restrictivo, de forma que algo que pueda afectar a los intereses nacionales pueda quedar al margen y suponer un peligro. Así, el concepto debe ser tan amplio que permita acoger cualquier clase de peligro o amenaza. Están en un error los que creen que la imprecisión en los límites puede llevar a la defensa a convertirse en una estructura por encima de las políticas rectoras, o bien acabar fundiéndose con ellas, lo que supone disolver la función política de gobierno e incluso distorsionar el papel de las FAS. Los que mantienen esta postura ignoran o minusvaloran el hecho de que la política general,y que ésta es competencia del gobierno. En estas circunstancias no caben estas posibilidades, ya que la política de defensa tendrá un cauce definido y se centrará en la determinación de los objetivos que le correspondan y en las medidas necesarias políticas, económicas y militares, para conseguirlos.

En todo caso, no conviene perder de vista que la política general supone la manifestación de la forma en que el gobierno pretende ordenar las actividades para alcanzar y mantener los fines u objetivos permanentes nacionales definidos en la Constitución. A este propósito resulta interesante destacar que los referidos Objetivos Permanentes Nacionales (ONP), dado que deben deducirse de la ley de rango superior, esto es, de la Constitución, tienen un carácter de permanencia en el tiempo, y obviamente sus variaciones sólo pueden producirse por vía de modificación de aquélla. Otra cosa muy diferente son los que pudiéramos llamar Objetivos Nacionales Actuales (ONA), que son objetivos de consecución inmediata fijados por el gobierno, y que se refieren exclusivamente a antagonismos para la consecución de los ONP.

Los ONA unen la Política General con la Estrategia General, y de la misma forma que aquélla no existe sin ONP, la Estrategia tampoco tiene razón de ser sin la existencia de los -

ONA. Realmente los objetivos nacionales actuales surgen de la comparación entre los medios disponibles y los obstáculos a vencer, y en tanto son competencia del Gobierno, son naturalmente variables y revisables, esto es, pueden contemplarse de forma diferente según cual sea la coyuntura política.

Si profundizamos en el concepto de defensa, puede apreciarse que incluye las siguientes tareas:

- Función de Defensa Exterior: Para hacer frente a las agresiones o amenazas que atenten contra la unidad, soberanía e independencia de España.
- Función de Defensa Interior: Para hacer frente a la subversión que atente contra la soberanía o la unidad territorial.
- Función de Defensa del Orden Constitucional: Frente a las amenazas o agresiones que atenten contra los principios constitucionales.

Lo anterior puede proyectarse sobre el producto de la defensa, esto es, sobre la seguridad, cuyo ámbito se configura así tanto externa como internamente. En algunos trabajos parece que la dimensión de la seguridad se circunscribe exclusivamente al área exterior, pero disentimos de este planteamiento, por estimar que las amenazas a la misma pueden provenir tanto de fuera como de dentro del país.

Los que abogan por una limitación al área exterior se apoyan en que una cosa es el campo de las relaciones interestatales y otra muy diferente la dinámica interna de la nación. Al responder esta última a motivaciones interiores pueden producirse alteraciones, pero en cualquier caso nunca dejarán de ser la consecuencia de un proceso interno, por lo que no habría atentado contra la seguridad de la nación. No es éste un planteamiento adecuado, ya que estimamos que supone desvirtuar el concepto de defensa nacional. Así, la defensa nacional tiene unos fines, que pueden verse afectados tanto por amenazas o agresiones externas como internas, y en tanto la regulación de aquélla se dirija a proporcionar una efectiva seguridad nacional, esta última también resultará incidida por esta doble vertiente.

En los tiempos actuales el concepto de defensa nacional se intenta delimitar profundizando en él a través de una triple perspectiva: la defensa militar, la defensa civil y la defensa económica. De las tres, sólo se encuentra definida legalmente la defensa civil, y ha habido intentos de precisar lo que puede entenderse por defensa económica. Este es un tema realmente

complejo, por lo que no abundan los trabajos sobre la materia,- pero en nuestra opinión los enfoques no pueden llegar a resultados plenamente aceptables hasta que no se construya el concepto de defensa económica a partir de la definición de lo que incluye la defensa militar, aspecto que por parecer obvio no se delimita, pero que realmente no lo es, ya que lo que está perfectamente claro es el concepto de política militar, pero no el de - defensa militar. En caso de partir de otro planteamiento, pueden producirse errores atribuyendo tareas que quizá correspondan a la defensa militar al ámbito de la defensa económica. Si se sigue la pauta marcada por la definición legal de la defensa civil, la defensa militar puede entenderse como la disposición permanente de los recursos humanos y materiales propiamente militares al servicio de la defensa nacional. Y en todo caso, la defensa económica puede esclarecerse debidamente señalando, como se ha hecho en algún estudio, los medios de que se vale y las acciones que puede comprender.

Un aspecto en el que conviene profundizar se refiere al concepto de política militar, que legalmente se contempla en la Ley 6/80, como un componente esencial de la política de defensa, que fija la organización, preparación y actualización del potencial militar, constituido fundamentalmente por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, teniendo en cuenta las posibilidades nacionales en relación con la defensa.

Esta redacción diverge de la Ley 83/1978, en la que la política militar debía evaluar la situación interna o externa, para deducir de ella la organización, preparación y actualización de las FAS, siempre de acuerdo con las posibilidades de la nación. La significación clara de lo anterior es que en la Ley Orgánica no se asigna a la política militar la evaluación de lo que pudiera llamarse "la amenaza".

En este contexto no puede afirmarse que la política militar obedezca exclusivamente al sentir de determinados profesionales, cabe entender que militares. Postular esto significa - desconocer cómo se determinan y construyen algunos de los conceptos de la defensa nacional, cuando su delimitación es suficientemente clara y expresiva.

Así, es el gobierno quien asistido por la Junta de Defensa Nacional -órgano en el que hay predominio del número de miembros civiles- determina la política de defensa y asegura su ejecución.Por otra parte, corresponde al Ministerio de Defensa - la ordenación y coordinación inmediatas de la política de defensa, así como la política militar correspondiente (su ejecución).

Finalmente, la Junta de Jefes de Estado Mayor es el órgano colegiado superior de la cadena del mando militar de los tres Ejércitos, y bajo su responsabilidad se encuentra el que los Ejércitos mantengan, de forma permanente, la máxima eficacia operativa conjunta en relación con los recursos que se proporcionen. Y no puede ignorarse que constitucionalmente es responsabilidad del Gobierno la dirección de la política interior y exterior, la Administración civil y militar, y la defensa del Estado.

Otro aspecto que requiere precisiones es el relativo a las misiones de las Fuerzas Armadas. Nuestro ordenamiento fija aquéllas en garantizar la soberanía e independencia de España, y defender su integridad territorial y su ordenamiento constitucional. Como es lógico, el artículo 23 de la Ley 6/1980, que expresa esas misiones, resulta ser en parte una simple transcripción del artículo 8 de la Constitución, que las regula de forma explícita.

La coincidencia en gran parte de las referidas misiones, por otra parte, con la casi totalidad de las finalidades de la defensa nacional, pero no los únicamente responsables de la misma.

Si se profundiza en las misiones asignadas a las FAS, parecen encontrarse matices diferenciados en cuanto parte de las mismas responden a aspectos eminentemente militares y una de ellas -en concreto la defensa del ordenamiento constitucional- parece tener un contenido político. Así algunos han llegado a pensar en la función política de los Ejércitos. Creemos que no es este el planteamiento adecuado,en tanto que el gobierno es quien dirige la política militar y al que, por tanto, le incumbe dirigir la referida función política.

Por otra parte, la enumeración de las misiones ha llevado a algunos a afectarlas a un cierto orden de prioridad. Piensan que si figura en último lugar la defensa del orden constitucional, es porque esa función corresponde más bien a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. No participamos de esa opinión, porque se estima que la misión constitucionalmente fijada a un órgano no puede asignarse sin más a otro, además, con carácter prioritario. Una cosa es la misión de defensa del orden constitucional que se atribuye a las FAS y otra la específica de protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y garantía de la seguridad ciudadana, que compete a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, también bajo la dependencia del Gobierno, conforme a lo establecido en el artículo 104. Realmente, lo que corresponde a esos órganos de seguridad, e incluso a las Policías de las Comunidades Autónomas y cualesquiera otras de ámbito local, es una contribución a la defensa nacional, ba-

jo la dirección del Ministerio del Interior, coordinadas por el Ministerio de Defensa, en la forma que se establezca en la ley y dentro del marco de la defensa civil.

3. LOS GASTOS DE DEFENSA.

Los gastos de defensa se pueden contemplar desde muy diferentes perspectivas, tanto en lo que se refiere a su incidencia sobre la actividad económica en general, como a lo que incluye su contenido, esto es, la clase de partidas específicas que comprende. Esto tiene especial trascendencia en el caso de las comparaciones internacionales, porque la falta de homogeneidad entre términos utilizados puede llevar a conclusiones erróneas, si no se conoce exactamente la representatividad de los datos utilizados.

En cuanto a los efectos sobre la actividad económica global se detecta, en general, la existencia de posturas bastante opuestas. Aunque parecen abundar más los trabajos que apuntan hacia las connotaciones negativas del gasto militar, tampoco faltan las que señalan las repercusiones positivas de su aumento e incluso como la literatura disponible no permite zanjar aún la cuestión de si el gasto militar favorece u obstaculiza el desarrollo.

Bajo ciertas condiciones y desde un punto de vista económico puede parecer más adecuado instrumentar un desarme como medio de contribuir a la aceleración del desarrollo económico. Pero no resultan aconsejables estas posturas, que indudablemente se enmarcan en un mundo utópico, cuando más nos situamos en la realidad. Así, cuando las potenciales amenazas aumentan constantemente su poder y potencial militar, postular un desarme unilateral ha de ser necesariamente desacertado. Tampoco puede dejar de señalarse cómo el gasto militar ha incentivado en ocasiones de forma importante, la recuperación de las economías, y cómo no siempre aquél ha de considerarse rival con otras posibles alternativas de gasto social.

Realmente todo dependerá de la situación de cada país en concreto, de las amenazas y posibles conflictos en que puede verse inmerso, de las alianzas y tratados que pueden conseguirse y de una serie de innumerables y complejos aspectos, que aisladamente quizá carecen de significación, pero que en un contexto global resultan de contenido pleno.

En cuanto a la delimitación del gasto de defensa, también se detectan posturas divergentes. En nuestro país, el

gasto de defensa se suele identificar con el Presupuesto del Ministerio de Defensa, pero no puede ignorarse que éste incluye entre sus partidas algunas cuya adscripción no corresponde a la función de defensa, como son los créditos del Programa de Inversiones Públicas (PIP).

En otros países, como por ejemplo Francia e Italia, sus gastos de defensa incluyen, respectivamente, los gastos de Gendarmería y del Cuerpo de Carabineros, pero hay que tener en cuenta que aquellas fuerzas son parte integrante de sus FAS, lo que no sucede en España con la Guardia Civil y la Policía Nacional, que dependen en paz del Ministerio del Interior.

En cualquier caso, la tarea de determinar los gastos de defensa no es fácil, pues a la defensa pueden contribuir también gastos realizados por la Administración Civil del Estado. Aunque parte de las actividades realizadas en alguno de los Departamentos no militares pueden ser útiles para la defensa, si se considera que su origen se deriva de unos objetivos que no son en principio de aquélla, aun cuando se deriven beneficios para la misma, cabe colegir que es muy discutible y difícil de computar esos gastos entre los de defensa. La determinación del posible beneficio resulta un arduo problema de resolución en cualquier caso poco satisfactoria, pues obliga a establecer unos criterios de reparto siempre controvertibles. En principio, sólo son adscribibles a la defensa aquéllos que si no hubiera sido por ésta no se hubieran llevado a cabo. Un examen de nuestro presupuesto y del de otros países permite precisar todos los gastos militares, pero no conocer exactamente los gastos aplicables a la defensa del potencial no militar. Lo que es indudablemente cierto es que dentro de las políticas de ese potencial, se podrían derivar unos mayores beneficios para la defensa, si siempre se tuvieran en cuenta los objetivos de ésta para informar el desarrollo de sus actividades. En este contexto no es extraño que generalizadamente se excluyan de los gastos de defensa, los imputables al potencial no militar que pueden incidir sobre la misma.

En todo caso, pues, hay que señalar una heterogeneidad en la delimitación de los gastos de defensa, de la que han sido conscientes algunos de los que han estudiado el tema, que han buscado una mayor comparabilidad, ya sea aproximando la estructura presupuestaria española a un criterio uniforme -como la definición de gastos de defensa de la OTAN- ya sea procediendo al contrario, esto es, eliminando de los presupuestos de defensa de otros países las partidas no consideradas en el nuestro.

No debe dejar de hacerse hincapié, sin embargo, en que es casi imposible llegar a unas cifras plenamente homogéneas.

Que los países de la OTAN incluyan entre sus gastos de defensa los correspondientes a fuerzas paramilitares, no garantiza por sí una situación homogénea aunque se hagan en España los ajustes necesarios para una aproximación, en tanto que las misiones y servicios que prestan esas fuerzas no sean plenamente equiparables. Que igualmente en la OTAN se computen entre los gastos de defensa los créditos de clases pasivas, tampoco implica obligatoriamente que España también los deba computar allí, pues para ello sería imprescindible que la política retributiva y de derechos pasivos se inspirase en los mismos criterios. Y lo mismo se podría indicar para otras rúbricas presupuestarias.

En cualquier caso, en relación al PIB, bien se comparen nuestros gastos de defensa sobre la base exclusiva del Presupuesto del Ministerio de Defensa, bien se aproximen nuestros gastos al criterio de cálculo de la OTAN, las conclusiones son siempre idénticas: nuestros gastos de defensa se encuentran a un nivel acusadamente más bajo que los de otros países -algunos de los cuales deben servirnos de pauta para la orientación de la evolución futura- y del nivel que nos parece corresponder por nuestro grado de desarrollo y potencial económico (véanse cuadros 1 y 4).

En este contexto, hay que rechazar algún trabajo que ha intentado poner de relieve que no hay casi desfase entre nuestros gastos de defensa y la media de los países europeos de la OTAN, pues realmente sí que existe un importante "gap" entre aquéllos. Incluso en un estudio que ha intentado calcular nuestros gastos de defensa, según la definición de la OTAN, a pesar de que llega a unas cifras en nuestra opinión "sobrevaloradas", todavía permite apreciar ese acusado desfase señalado.

Igualmente se estiman poco significativos los intentos de poner de relieve que nuestros gastos de defensa crecen más aceleradamente que los de otros países, pues ello nos ponde ra que al ser nuestra base de referencia más reducida, los incrementos anuales pueden ser fácilmente más altos y, sin embargo, todavía no haber alcanzado el nivel adecuado.

Por otra parte, tampoco resulta aceptable el intento de algún estudio aislado de destacar que nuestro esfuerzo presupuestario para la defensa es, en general, mayor que el de otros muchos países, pues las afirmaciones que sobre este tema pueden hacerse, están muy condicionadas por la concepción de la economía del país en cuestión, y por el papel que desempeña el Presupuesto del Estado en la dirección de la actividad económica; y en este área existen diferencias conceptuales muy acusadas a nivel internacional (véase el cuadro 2). Para poder

apreciar claramente por qué diferimos de ese planteamiento, sólo hace falta observar que nuestro gasto de defensa per cápita resulta muy bajo comparativamente con otras naciones (véase -- cuadro 3).

En orden a contribuir al esclarecimiento de la importancia relativa que tienen nuestros gastos de defensa, y - dado que no existen dudas sobre el nivel reducido comparativamente que nuestro Presupuesto del Ministerio de Defensa tiene - respecto del PIB, intentaremos deducir la cuantía de los gastos de defensa españoles siguiendo una interpretación de la definición OTAN de los mismos.

La Guardia Civil presta hoy servicio a casi todos - los Ministerios y sus funciones relacionadas con el orden público acaparan en la actualidad prácticamente toda su atención, -- por lo que los servicios que en permanencia se prestan a la defensa son más bien escasos, y resulta así muy discutible la consideración de sus gastos dentro de los de tipo militar. Y similarmente, puede decirse respecto a la Policía Nacional.

En el contexto de la definición OTAN, de estos gastos de defensa se aconseja la inclusión como tales de las cifras correspondientes a fuerzas paramilitares, cuando las mismas estén adiestradas en las tácticas militares, se encuentran equipadas como las fuerzas de tipo militar, y está prevista su utilización como unidades bajo autoridad militar en caso de guerra.

Bajo esta perspectiva podríamos deducir que sólo -- parte de los gastos de la Guardia Civil son imputables a la defensa, mientras que prácticamente ninguno de los correspondientes a la Policia Nacional son computables entre aquéllos. A.Lobo, en la obra "OTAN y España: el precio de una alianza", considera que del presupuesto de la Guardia Civil sólo pueden in--- cluirse entre los gastos de defensa los de aquella parte cuya - organización, material e instrucción y dependencias estén orientadas al empleo táctico en caso de guerra, con carácter de unidades militares, pero hay que excluir los de los efectivos que atienden al tráfico, control de aduanas y demás actividades con carácter de servicio puramente civil. Ante la imposibilidad de poder diferenciar claramente entre unos y otros gastos, adoptaremos la solución del referido autor, de contabilizar la totalidad del presupuesto de la Guardia Civil, y en compensación no tener en cuenta ningún gasto de la Policía Nacional, aunque -- como él mismo indica, es una solución posiblemente maximalista.

En nuestro presupuesto, por otra parte, figuran fuera de la sección "Ministerio de Defensa" los créditos de habe-

res pasivos de carácter militar. Siguiendo la interpretación señalada de A. Lobo de la definición OTAN de gastos de defensa, computaremos dentro de éstos la partida de "pensiones militares", sin deducción alguna -aunque incluye pensiones correspondientes a Guardia Civil y Policía Nacional- para compensar la no consideración de las pensiones civiles de jubilados de la Administración Militar, excepto en lo que se refiere a derechos pasivos máximos, que no suponen ningún desembolso para el Estado, sino todo lo contrario.

Por otra parte, aunque ahora ya no hay configuraciones presupuestarias para el desaparecido Alto Estado Mayor, cuyo presupuesto cuando existía se incluía dentro del de Presidencia del Gobierno, para las comparaciones de los años anteriores, incluiremos sus gastos entre los de defensa cuando corresponda, por considerar que es su adscripción más correcta. Idénticas razones, por el contrario, aconsejan reducir el gasto de defensa en las cantidades destinadas a Aviación Civil, así como al Instituto Nacional de Técnica Aeronáutica (INTA), cuyas funciones escasamente generan gasto computable entre el militar.

Finalmente, tampoco pueden considerarse entre los gastos de defensa, de forma análoga a como lo hace la OTAN, las cantidades correspondientes a mutilados e inválidos de guerra que, sin embargo, se dotan anualmente dentro del Presupuesto del Ministerio de Defensa. E igualmente podría hacerse con los créditos del Programa de Inversiones Públicas (PIP) que no corresponden a la función de defensa, aunque prescindiremos de su deducción a efectos de conseguir una mayor homogeneidad con anteriores trabajos sobre la materia.

Los resultados que con el proceso descrito se obtienen, no dejan lugar a dudas en cuanto a que nuestro esfuerzo de defensa todavía está bastante alejado del que como media hacen los países de la OTAN (véanse los cuadros 4 y 5).

Lo anterior es particularmente significativo, tanto desde la perspectiva de que el mayor esfuerzo continuado de defensa que vienen haciendo esos países ha permitido crear una infraestructura que hace posible la minoración actual del gasto militar, como incluso desde la de que su menor extensión territorial -en muchos de ellos- no les obliga a cambios en la infraestructura como los que España puede verse obligada a efectuar con el paso del tiempo.

Finalmente, hay que señalar que su pertenencia desde hace años a la OTAN, puede haberles incentivado a la reducción del gasto militar, convencidos de que sus intereses serán defendidos en todo momento al incluirse inmersos dentro de los del mundo occidental.

4. CONCLUSIONES

Aunque resulta difícil sintetizar las ideas que se han expuesto con ánimo de contribuir al esclarecimiento de algunos temas relacionados con la economía de la defensa, pudiéramos seleccionar entre aquéllas, las siguientes:

1. El más importante bien público que un gobierno puede proporcionar reside en la supervivencia y el mantenimiento de la libertad de sus ciudadanos.
2. La Defensa debe tener los recursos precisos, y no es aconsejable un desarme unilateral cuando las potenciales amenazas refuerzan su poder militar.
3. La Defensa no puede definirse con límites estrictos y requiere contemplar, en especial, las amenazas a las que hay que hacer frente aisladamente.
4. La seguridad nacional tiene una dimensión tanto interna como externa.
5. Se necesita profundizar en el concepto de defensa económica.
6. La política militar no obedece exclusivamente al sentir de unos profesionales, ya que la participación de las FAS en ella es mínima y se limita a conseguir la máxima eficacia operativa con los recursos que el gobierno arbitra.
7. En las misiones de las FAS no existen prioridades y la defensa del orden constitucional es competencia suya y no de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
8. Es dificil llegar a una plena comparabilidad de los gastos de defensa con otros países.
9. Es un tema controvertido el efecto que los gastos de defensa pueden tener sobre la tasa de desarrollo, aunque parecen predominar las connotaciones negativas. Pero no pueden ignorarse los efectos que estos gastos han tenido, en ocasiones, para la recuperación de las economías y cómo el incremento de los gastos de defensa pueden preservar la paz.
10. La relación existente entre nuestros gastos de defensa -calculados sobre la base del Presupuesto del Ministerio de Defensa o según el criterio OTAN- y el PIB, refleja que estamos a un nivel

bastante más bajo que otros muchos países y bastante alejados del que como media hacen los países europeos de la OTAN.

11. Nuestros gastos de Defensa crecen más aceleradamente que los de otros países porque la base de referencia es más baja.

12. Aunque el esfuerzo que presupuestariamente hacemos para la defensa parece alto, realmente no lo es, como puede apreciarse del examen del gasto de defensa per cápita.

APENDICE

CUADRO NUMERO 1

GASTOS DE DEFENSA EN PORCENTAJE DEL P.I.B. DE LOS PAISES DE LA OTAN

	Media 1972-76	1977	1978	1979	1980	1981	1982 (3)
Bélgica	2,9	3,1	3,3	3,3	3,3	3,5	3,3
Dinamarca	2,3	2,3	2,3	2,3	2,4	2,5	—
Francia	3,8	3,9	4,0	4,0	4,1	4,2	4,1
Alemania Federal (2)	3,5	3,4	3,3	3,3	3,3	3,4	3,4
Grecia	5,9	7,0	6,7	6,3	5,7	7,0	6,9
Italia	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5	2,6
Luxemburgo	0,9	1,0	1,0	1,0	1,2	1,2	1,2
Holanda	3,1	3,3	3,1	3,2	3,1	3,2	3,2
Noruega	3,2	3,1	3,2	3,1	2,9	2,9	3,0
Portugal	5,7	3,5	3,5	3,5	3,6	3,6	3,4
Turquía	5,1	5,8	5,2	4,3	4,3	4,9	5,3
Reino Unido	5,0	4,7	4,6	4,7	5,1	5,0	5,3
Europa O.T.A.N. (1)	3,7	3,6	3,6	3,6	3,7	3,8	—
Canadá	1,9	1,9	2,0	1,8	1,9	1,9	2,0 •
Estados Unidos	5,9	5,3	5,1	5,1	5,6	5,9	6,6
Total O.T.A.N. (1)	4,7	4,4	4,3	4,2	4,4	4,8	—
España. Presupuesto Ministerio de Defensa	1,55	1,63	1,66	1,8	1,89	1,95	2,04 •

Fuente: *Revue de L'OTAN*, número 6, página 31.

(1) Excluido España.
(2) Sin tener en cuenta los gastos de Berlín. Si se tuvieran en cuenta los mismos porcentajes serían: 1977: 4,2; 1978: 4,1; 1979: 4,1; 1980: 4,1; 1981: 4,3; 1982: 4,3.
(3) Estimación.

CUADRO NUMERO 2

GASTO DE DEFENSA COMO PORCENTAJE DEL GASTO GUBERNAMENTAL

	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Bélgica	10,2	10,4	n. d.	9,2	9,3	9,0
Gran Bretaña	11,0	12,7	11,2	10,3	12,3	12,3
Canadá	10,0	8,8	8,9	8,6	n. d.	9,1
Dinamarca	7,4	6,7	6,5	7,4	6,4	—
Francia	20,6	19,2	20,3	17,5	20,3	20,5
Alemania Federal (1)	23,5	23,9	22,9	22,2	22,2	22,6
Grecia	26,0	20,2	18,3	19,8	19,8	n. d.
Italia	8,6	8,9	7,9	n. d.	n. d.	5,1
Luxemburgo	2,9	2,8	2,9	3,3	3,3	3,3
Holanda	9,8	10,9	9,5	7,3	7,3	9,5
Noruega	7,6	9,3	9,6	n. d.	10,8	n. d.
Portugal	n. d.	13,3	10,6	n. d.	12,0	10,9
Turquia	29,4	20,8	22,0	n. d.	22,0	19,0
Estados Unidos	23,8	22,7	23,0	23,3	23,3	23,7
España (2)	14,9	15,3	13,2	n. d.	12,5	12,0

Fuente: «Military Balance».

(1) Incluye ayuda a Berlín Occidental.
(2) Datos correctos de España: según Presupuesto Ministerio de Defensa.

	15,08	15,53	13,20	13,58	12,56	11,95
Según Definición O.T.A.N. Gastos Defensa.	21,09	21,33	18,75	18,73	16,93	16,22

CUADRO NUMERO 3

GASTO DE DEFENSA POR HABITANTE EN 1981

	Gasto de Defensa en miles de dólares USA	Población (miles de personas)	Gasto de Defensa/persona (dólares)	Número de orden relativo
Bélgica	3.385.000	9.917	341	5.°
Dinamarca	1.436.000	5.121	280	7.°
Francia	23.865.000	53.879	443	1.°
Alemania Federal	23.094.000	61.670	374	4.°
Grecia	2.578.000	9.591	269	8.°
Italia	8.679.000	57.313	151	9.°
Luxemburgo	46.000	359	128	10.°
Holanda	4.537.000	14.165	320	6.°
Noruega	1.650.000	4.105	402	2.°
Portugal	843.000	9.545	88	12.°
Turquía	2.543.000	47.000	54	13.°
Reino Unido	23.239.000	55.942	415	3.°
España:				
Presupuesto Ministerio de Defensa	3.656.000	37.712	96	11.°
Gastos Defensa según definición O.T.A.N.	4.960.000	37.712	131	(a)

Fuente: Gasto de defensa en moneda nacional tomado de *Revue de L'OTAN*, número 6 y relación de cambio con dólar USA de «Military Balance» 1981-1982, excepto los datos de España.

(a) El número de orden relativo de España considerando los gastos de defensa según la definición O.T.A.N., se reduce un puesto, ocupando el lugar que se indica para Luxemburgo.

CUADRO NUMERO 4

CALCULO DE LOS GASTOS DE DEFENSA ESPAÑOLES, SEGUN CRITERIOS O.T.A.N.

(En millones de pesetas)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
PRESUPUESTOS MILITARES							
Ejército de Tierra	66.977	83.739	97.580	120.144	142.207	130.735	115.578
Armada	26.486	34.172	42.400	54.507	67.281	65.946	66.612
Ejército del Aire	24.440	31.795	38.894	49.175	57.827	49.651	48.608
Organo Central	—	—	9.792	12.987	18.933	91.132	178.485
Total Presupuesto Ministerio de Defensa	**117.903**	**149.706**	**188.666**	**236.812**	**286.248**	**337.464**	**409.283**
ADICIONES							
Pensiones militares	24.563	29.230	42.603	48.000	53.076	69.000	72.675
Derechos pasivos máximos	(1.100)	(1.415)	(2.073)	(2.500)	(2.925)	(3.190)	(3.622)
Presupuesto Guardia Civil	27.537	33.259	46.163	53.136	60.312	66.642	73.501
Alto Estado Mayor	491	575	543	656	714	—	—
DEDUCCIONES							
I.N.T.A. Ejército de Tierra	(1.155)	(1.907)	(2.486)	(2.308)	(2.501)	(2.912)	(3.333)
Mutilados e inválidos de guerra	(4.833)	(5.950)	(8.893)	(11.485)	(14.087)	(15.540)	(19.756)
Total gastos defensa según definición O.T:A.N.	**165.606**	**206.328**	**268.669**	**327.311**	**386.687**	**457.844**	**535.992**

COMPARACION GASTOS DEFENSA ESPAÑOLES, SEGUN CRITERIO O.T.A.N., CON EL DE ALGUNOS PAISES DE LA O.T.A.N., EN RELACION AL P.I.B.

	Media 1972-76	1977	1978	1979	1980	1981	1982 (2)
Francia	3,8	3,9	4,0	4,0	4,1	4,2	4,1
Alemania Federal	3,5	3,4	3,3	3,3	3,3	3,4	3,4
Italia	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5	2,6
Reino Unido	5,0	4,7	4,6	4,7	5,1	5,0	5,3
Europa O.T.A.N. (1)	**3,7**	**3,6**	**3,6**	**3,6**	**3,7**	**3,8**	—
Canadá	1,9	1,9	2,0	1,8	1,9	1,9	2,0
Estados Unidos	5,9	5,3	5,1	5,1	5,6	5,9	6,6
TOTAL O.T.A.N. (1)	**4,7**	**4,4**	**4,3**	**4,2**	**4,4**	**4,8**	—
España	—	2,24	2,37	2,49	2,55	2,64	2,67

(1) Sin incluir a España.
(2) Estimación.

CUADRO NUMERO 5

GASTO DE DEFENSA POR KM² DE EXTENSION TERRITORIAL

AÑO 1981

	Gasto de defensa en moneda nacional (millones)		Relación cambio con dólares USA	Gasto de defensa en dólares USA (millones)	Extensión en km²	Gasto de defensa/km²	Número de orden relativo
Bélgica	FB	125.689	37,131	3.385	30.514	110.932	2.°
Dinamarca	KrD	10.230	7,123	1.436	43.074	33.338	6.°
Francia	FF	129.708	5,435	23.865	543.998	43.869	5.°
Alemania Federal	DM	52.193	2,260	23.094	248.109	93.080	4.°
Grecia	Dr	142.865	55,410	2.578	131.990	19.531	8.°
Italia	LIT	9.868.000	1,137	8.679	301.262	28.808	7.°
Luxemburgo	Fl	1.715	37,180	46	2.586	17.788	10.°
Holanda	FIH	11.296	2,490	4.537	33.779	134.314	1.°
Noruega	CrN	9.468	5,739	1.650	323.866	5.094	13.°
Portugal	Esc	51.917	61,550	843	91.631	9.200	11.°
Turquía	LTur	313.067	123,130	2.543	776.726	3.274	14.°
Reino Unido	£	12.154	0,523	23.239	244.023	95.232	3.°
España:							
Presupuesto Ministerio de Defensa	Pts	337.464	92,310	3.656	503.545	7.260	12.°
Gasto Defensa según definición O.T.A.N.	Pts	457.844	92,310	4.960	503.545	9.850	(a)

Fuente: Para el gasto de defensa en moneda nacional, *Revue L'OTAN*, número 6 (excepto España). La relación de cambio del dólar, se ha tomado del «Military Balance», 1981-82.

(a) Si se consideran los gastos de defensa para España, según la definición O.T.A.N. de los mismos, el número de orden relativo entre Portugal y España se intercambia.