

Tesis Doctoral

El Presupuesto de Defensa: Análisis y Consecuencias

Diego Gimeno García-Lomas

Licenciado en Derecho



Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de
Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa

Universidad Nacional de Educación a Distancia

2010

Tesis Doctoral

El Presupuesto de Defensa: Análisis y Consecuencias

Diego Gimeno García-Lomas

Licenciado en Derecho

Presentada en el
Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”
de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa
UNED

dirigida por el profesor
D. Emilio Conde Fernández-Oliva
y tutelada por la profesora D.^a Alicia Gil Gil

Madrid, 2010

ÍNDICE

ABREVIATURAS	7
INTRODUCCIÓN	11
PRIMERA PARTE	
EL PRESUPUESTO DE DEFENSA EN ESPAÑA	47
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS	49
1.1. Primeros atisbos de Presupuesto	
1.1.1. Baja Edad Media.....	51
1.1.2. Los Habsburgo.....	54
1.2. Las Reformas borbónicas	
1.2.1. Marco Institucional.....	63
1.2.2. Gasto Militar.....	71
1.2.3. Albores del Gasto Social.....	80
1.3. La Hacienda del Estado Nación	
1.3.1. La invasión napoleónica.....	83
1.3.2. Principios constitucionales.....	87
1.3.3. La Restauración borbónica.....	94
CAPÍTULO 2. EL PRESUPUESTO EN LA ACTUALIDAD	99
2.1. Periodo considerado	
2.1.1. Etapa bélica.....	101
2.1.2. Régimen totalitario.....	109
2.1.3. La Transición.....	116
2.2. El Presupuesto	
2.2.1. Concepto.....	125
2.2.2. La eficiencia.....	129
2.2.3. Principio de equilibrio presupuestario.....	134
2.3. Gastos en Defensa	
2.3.1. Delimitación.....	145
2.3.2. Bien Social.....	149
2.3.3. Material de Defensa.....	153
CAPÍTULO 3. ESTABLECIMIENTO DE DOS SISTEMAS	161
3.1. Democracia	
3.1.1. Concepto.....	163
3.1.2. La cohesión social.....	171
3.1.3. La democracia representativa.....	177

3.2. La Hacienda Democrática	
3.2.1. Aspectos institucionales.....	186
3.2.2. El modelo competitivo.....	196
3.2.3. El ciclo político de la economía.....	205
3.3. Decisiones Políticas	
3.3.1. Aumento del Gasto Público.....	215
3.3.2. Autarquía y planificación general de la economía.....	227
3.3.3. Economía ética.....	236
3.3.4. Globalización.....	242
SEGUNDA PARTE	
SITUACIÓN INTERNACIONAL.....	251
CAPÍTULO 4. RELACIONES INTERNACIONALES.....	253
4.1. Configuración inicial	
4.1.1. Relaciones Internacionales al final de la Segunda Guerra Mundial.....	255
4.1.2. Comienzo de la Guerra Fría.....	257
4.1.3. Expansión de la Confrontación Este-Oeste.....	264
4.1.4. El mundo bipolar en los países satélites.....	273
4.2. Final del totalitarismo en Europa	
4.2.1. Victoria de las democracias frente a los totalitarismos.....	279
4.2.2. El mundo unipolar.....	289
4.2.3. Rearme sin enemigo definido.....	295
4.3. La nueva amenaza	
4.3.1. Lucha contra el terrorismo.....	300
4.3.2. Invasión de Irak.....	306
4.3.3. Reafirmación de la Libertad, la Democracia y el Desarrollo.....	311
CAPÍTULO 5. ECONOMÍA DE LA DEFENSA.....	319
5.1. Política económica	
5.1.1. Política de Defensa.....	321
5.1.2. Coste de oportunidad.....	330
5.1.3. Aumento vertiginoso del Gasto en Defensa.....	334
5.2. La Defensa Económica	
5.2.1. Vulnerabilidad económica.....	342
5.2.2. Potencial económico.....	350
5.2.3. Pensamiento militar en la Economía.....	359
5.3. El Gasto Militar	
5.3.1. Justificación.....	369
5.3.2. Impacto del Gasto Militar.....	381
5.3.3. Gasto militar óptimo.....	392

CAPÍTULO 6. TRANSICIONES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS.....	407
6.1. Comunismo	
6.1.1. Unión Soviética.....	409
6.1.2. El principio del cambio.....	416
6.1.3. La crisis del comunismo.....	423
6.2. Economías de Planificación Central.	
6.2.1. Países satélites.....	431
6.2.2. Modelos europeos.....	437
6.2.3. China.....	445
6.3. Países en desarrollo	
6.3.1. Desarme.....	452
6.3.2. Revolución y Militarismo.....	458
6.3.3. Tercer Mundo.....	466
TERCERA PARTE	
INVESTIGACIÓN OPERATIVA.....	475
CAPÍTULO 7. MODELO MATEMÁTICO.....	477
7.1. Concepto	
7.1.1. Introducción.....	479
7.1.2. Utilización de las Matemáticas.....	484
7.1.3. Econometría.....	489
7.2. Relaciones matemáticas	
7.2.1. La función.....	493
7.2.2. Variables.....	497
7.2.3. Keynesianismo militar.....	502
7.3. Marco geográfico	
7.3.1. Procesos integradores.....	508
7.3.2. Pactos de la Moncloa.....	513
7.3.3. Nuevo concepto de la Defensa.....	515
CAPÍTULO 8. APLICACIÓN DEL MODELO.....	521
8.1. Modelo econométrico	
8.1.1. Modelo econométrico.....	523
8.1.2. Funciones Cobb-Douglas y Constant Elasticity of Substitution(CES).....	528
8.1.3. Ecuación fundamental.....	532
8.1.4. Planteamiento del problema económico-militar.....	533

8.2. Democracia	540
8.3. Régimen Autoritario	545
8.4. Aplicación del Modelo al Caso Español entre 1946 y 2006	553
CONCLUSIONES	559
BIBLIOGRAFÍA	587

ABREVIATURAS

ABREVIATURAS

AWACS	Airborne Warning and Control System
BOE	Boletín Oficial del Estado
CAME	Consejo de Ayuda Mutua Económica
CEE	Comunidad Económica Europea
CES	Constant Elasticity of Substitution (Constante de elasticidad de sustitución)
CIA	Central Intelligence Agency
CIFAS	Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas
CIMIC	Cooperación Cívico-Militar
CIP	Centro de Investigación por la Paz
CNI	Centro Nacional de Inteligencia
COMECON	Council for Mutual Economic Assistance ó Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME)
CSCE	Commission on Security and Cooperation in Europe (Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa)
EEUU	Estados Unidos de América del Norte
FAS	Fuerzas Armadas de España
FMI	Fondo Monetario Internacional
GEBB	Gesellschaft für Entwicklung Beschaffung und Betrieb GmbH
ICBM	Inter-Continental Ballistic Missile
IFOR	Implementation Force
INTA	Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial
ISAF	International Security Assistance Force
ISFAS	Instituto Social de las Fuerzas Armadas
KANU	Kenya African National Union
KAFOR	Kosovo Force
MPLA	Movimiento Popular de Liberación de Angola
OBTA	Organizaciones Básicas de Trabajo Asociado

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OLP	Organización para la Liberación de Palestina
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PCCh	Partido Comunista de China
PCUS	Partido Comunista de la Unión Soviética
PIB	Producto Interior Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RDA	República Democrática Alemana
SALT	Strategic Arms Limitation Talks
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute (Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación sobre la Paz)
UEO	Unión Europea Occidental
UCD	Unión de Centro Democrático
UME	Unidad Militar de Emergencias
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Motivación y objeto del trabajo

La experiencia de una vida militar transcurrida entre dos regímenes políticos, el final de la era franquista y el comienzo de la Transición, controlando el Presupuesto de la Defensa, constituye el motivo fundamental para realizar este trabajo de investigación. Desde nuestro puesto de trabajo como Interventor Militar, hemos estudiado a fondo la estructura de gastos que el Estado ha destinado al sector militar, tanto durante la dictadura franquista como durante la incipiente democracia. Esta estructura de gastos es diferente en un caso y en otro, pues depende de los fines políticos que subyacen en la realidad, es decir, si se quiere satisfacer las decisiones de un único “decisor”, el dictador o bien se persigue realizar el fin determinado por la mayoría de los ciudadanos.¹

Cualquier dictadura del tipo que sea, tiene sus fines concretos predeterminados y en función de ellos destinará los fondos precisos para conseguir sus objetivos, que pueden ser desde mantenerse en el poder, el fin más básico y elemental, hasta preparar agresiones a Estados vecinos. Sin embargo, el sistema democrático encierra objetivos más complejos y adopta diversidad de formas, así pues la democracia es un horizonte que requiere la participación y organización de toda la sociedad civil.²

Un actor fundamental en la Historia ha sido siempre la Institución Militar y en cualquier país del mundo, ha sido decisiva la trascendencia e influencia que las Fuerzas Armadas han tenido sobre la convivencia social, política y económica. Es evidente que hace algunos años tuvo lugar en nuestro país un cambio de régimen político, con el consiguiente proceso de transformación de las Fuerzas Armadas, cuya incidencia ha sido patente no solo dentro de las propias Fuerzas Armadas, sino en la consolidación de la democracia.

Es interesante resaltar que en nuestra investigación, hemos puesto de manifiesto la importancia de la reforma militar, así como el realizar los cambios necesarios para

¹ TOBOSO LÓPEZ Fernando, Organización de gobiernos y mercados: Análisis de casos desde la nueva economía institucional, Valencia, Universidad de Valencia, 2006, p. 379.

² MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS Ángel, *Visión global de la cooperación para el desarrollo. La experiencia internacional y el caso español*, Barcelona, Icaria, 1995, p. 15.

compatibilizar las misiones militares con las nuevas instituciones democráticas. Hay que tener en cuenta que las instituciones y procedimientos que funcionan bien en un país, no lo tienen por qué hacer en otro, por lo tanto, la reforma de las Instituciones es un proceso lento que tiene que modificarse y adaptarse a nuestra realidad nacional. Este proceso debe asumir y transitar por las peculiaridades culturales, sociales y políticas del país sin tener en cuenta otros modelos, como por ejemplo, la variedad de formas que adopta la Administración Militar, sólo en los países de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

La transición militar fue dirigida por la Administración del Partido Unión de Centro Democrático (UCD), entonces en el Gobierno, su principal autor fue el General Gutiérrez Mellado y su primordial cometido, cambiar las estructuras militares procedentes de la dictadura.³ Cuando empieza y cuando termina la Transición, es un tema en la actualidad muy debatido y quizá en los próximos años, se establezcan momentos cronológicos más precisos, pero ahora solo estableceremos las diferencias acaecidas. Según la mayoría de los autores, la transición es el paso de una situación a otra, por lo tanto una “transición política”, es el proceso de cambio de un régimen político a otro. En el mismo orden de ideas, Amartya Sen ha llamado la atención sobre la tremenda potencialidad de la democracia, al poner de manifiesto que “ninguna verdadera hambruna se ha dado jamás en aquellos países con forma democrática de gobierno”.⁴

Después del marco político, la segunda motivación para llevar a cabo este trabajo, ha sido la estricta realidad del modo en que se llega al Presupuesto de Defensa, como se debe elaborar, decidiendo aumentar o no, un determinado porcentaje sobre los gastos existentes. En primer lugar, lo que debemos hacer es comenzar considerando qué debe hacerse, para mantener la paz y examinar todas las amenazas posibles contra nuestra seguridad. Seguidamente, debe acordarse una estrategia para reforzar la paz y defendernos contra esas amenazas y en este aspecto, el Presupuesto de Defensa no debe versar acerca de una simple aritmética de gastos. Esto sucede, cuando alguien afirma que se necesita aumentar, por ejemplo, un cinco por ciento los gastos de defensa, el

³ FAJARDO TERRIBAS Roberto, *El Ejército en la transición hacia la democracia (1975-1982)-Acercamiento a la Política Reformadora de Gutiérrez Mellado*, Granada, Universidad de Granada, 2000, p. 2.

⁴ Loc. cit. 2, p. 16.

inconveniente de todos estos números, es que nos dicen poco acerca del tipo de programa de defensa, que España o cualquier otro país necesita.

También de los beneficios, que en seguridad y libertad nos procura nuestro esfuerzo defensivo, debe evaluarse nuestra organización de defensa, es decir, para descubrir que medios humanos y materiales nos hacen falta, para protegernos contra todas y cada una de las amenazas potenciales.⁵ Posteriormente, se calcula a cuanto asciende el coste de conseguir esos objetivos y ese resultado, constituye el Presupuesto de Defensa Nacional, pues lo contrario supondría recortar los compromisos con nuestros aliados, o bien provocar mayores riesgos, o bien las dos cosas.

Nuestra fuerza militar, la mantenemos con el propósito de disuadir y además defendernos contra los potenciales agresores, es decir, para preservar la paz y la libertad. Como contrapunto a esta idea se puede mencionar el ejemplo de la Unión Soviética, cuyas Fuerzas Armadas se diseñaron para llevar a cabo una posible invasión de Europa, como vía de implantar el régimen comunista. En este caso durante muchos años, unas tres décadas aproximadamente, éste Estado se preparó para una guerra ofensiva, acumuló una potencia militar enorme y en consecuencia, no se detuvo el desarrollo y aumento de sus Ejércitos, cuando rebasaron todas las necesidades de una capacidad defensiva legítima.

Pero también hay que tener cuidado con la otra vertiente del problema, es decir, las demandas de recorte del Presupuesto de Defensa, que igualmente se presentan con una aritmética sencilla, meticulosa y precisa.⁶ Se trata por tanto, de evitar el mismo tipo de discursos que en los años treinta, llevaron a las democracias a descuidar su defensa y provocar con su negligencia, la tragedia de la Segunda Guerra Mundial. No debemos permitir que por apatía o descuido, se repita ese siniestro capítulo de la historia, porque los pueblos libres deben enfrentarse voluntariamente, mediante un debate abierto y procedimientos democráticos, al desafío que les plantea la coacción de los totalitarismos.

De nosotros depende elegir y elegir juiciosamente, entre la difícil pero necesaria tarea de preservar la paz y la libertad, o la tentación de ignorar nuestro deber y ofuscarnos en esperar lo mejor, mientras los enemigos de la libertad se hacen más

⁵ CHALFONT Alun, *La Guerra de las Galaxias*, Barcelona, Editorial Reverte, 1988, p. 126.

⁶ *Ibidem*, p. 127.

fuertes cada día. La solución la tenemos perfectamente a nuestro alcance, pero para llegar a ella no existe lisamente más alternativa, que seguir estudiando e investigando, para procurarnos los recursos que necesitamos, a fin de preservar la paz y garantizar nuestra libertad. Esto nos lleva a constatar la progresiva sofisticación de casi todas las actividades laborales, que ha sido congruente con la generalización de la educación media, propia del Estado del Bienestar.

La íntima relación entre la investigación y la educación, hace que para una función formadora, las Universidades se configuren como instituciones decisivas para el progreso científico.⁷ Este es el motivo, de hacer la presente tesis, en el Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” y para que de esta forma, el caudal de datos con la correspondiente información que aporte, se materialice en Conocimiento.

Y por último, otra motivación importante la constituye, el pertenecer al Cuerpo de Intervención Militar, que lógicamente proporciona una perspectiva sobre el control de la actividad económica, en todo lo relativo a los gastos militares. Si los límites del lenguaje son los límites de nuestro universo como decía Wittgenstein, resulta imprescindible delimitar el significado preciso que concedemos al término “control”, al menos en el contexto en el que estamos realizando la investigación. Podemos recordar con este motivo, que para el gran filósofo del lenguaje, la filosofía puede considerarse como una lucha contra la fascinación, que ejercen sobre nosotros las formas de expresión.

En este sentido, no es aconsejable la idea de que para lograr claridad acerca de un término general, haya que encontrar el elemento común a todas sus aplicaciones, pues el auténtico concepto de control hay que plantearlo en una doble dimensión espacio-tiempo. En la primera de ellas, la idea de control abarcaría otros términos de contenido e interpretación más restringidos, como sería el de “auditoria” o el de “fiscalización”, porque la referencia al término “auditoria” limita su alcance y sus pretensiones, al suponer un cierto grado de reduccionismo técnico.⁸ La palabra “fiscalización”, presenta un contenido más amplio y menos comprometido, resultando

⁷ ESTEBAN Marisol y SERRANO Felipe, *La política económica en tiempos de incertidumbre*, A Coruña, Netbiblo, 2006, p. 232.

⁸ FERNANDEZ DÍAZ Andrés, *Economía y Sociedad-Escritos y Ensayos*, Madrid, Delta, 2005, p. 119.

especialmente adecuada para reflejar, una parte importante de la actividad de un órgano de control externo o de un Tribunal de Cuentas.

Sin embargo, creemos que no sería correcto identificar fiscalización, con control y ello debido al hecho de que en este último concepto, juega un papel más relevante la dimensión temporal. En definitiva el término “control”, carece de sentido si no se interpreta como un proceso inevitablemente dinámico, en el que la realimentación permanente constituye una pieza clave. En dicho proceso como se verá a lo largo del trabajo, la secuencia a contemplar sería la siguiente: análisis de la gestión pública, diseño de un programa de fiscalización, valoración de los resultados eventuales y los efectos concretos, sobre la gestión pública modificada.

El trabajo se integra en un área inter-disciplinar, como es todo lo relativo a los temas militares y dentro de éstos, a su vertiente económica en donde se aplica fundamentalmente la Historia, las Relaciones Internacionales y la Economía, también intervienen la Sociología, la Hacienda Pública, la Estadística y la Econometría. Arnold Toynbee señala la constante histórica de los Imperios, que han existido y fueron más o menos importantes, o duraron más o menos tiempo, según los recursos económicos con los que contaron, para llevar a cabo las luchas necesarias para su supervivencia, así pues surge con nitidez, el concepto: “l’argent fait la guerre”, es decir, el poder de los Estados radica fundamentalmente en sus recursos económicos.⁹

Una de las consecuencias sociales más importantes de la Defensa, es sin duda su dimensión económica y en torno a ella hay todo un universo económico, que ya sólo por sí mismo parece difícilmente abarcable. Se podría decir, que es ya casi un subgénero dentro de la Historia Militar, porque implica el estudio de unas realidades tan amplias y complejas, que requiere múltiples enfoques y esfuerzos.¹⁰ Ya Geoffrey Parker llamaba la atención, sobre estas cuestiones en los años ochenta y en su trabajo sobre la dimensión económica del problema de Flandes, analizaba las consecuencias del conflicto desde múltiples vertientes: demográfica, productiva, recursos, etc.¹¹

⁹ SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE Tomás, “Evolución Histórica del Pensamiento Estratégico”, *Revista de Historia Militar*, nº 19, 1965, p. 200 y SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE Tomás, “Evolución Histórica del pensamiento estratégico”, *Revista Española de Historia Militar*, nº 19, 1965, p.200.

¹⁰ GARCÍA HERNÁN David, “Historiografía y Fuentes para el Estudio de la Guerra y el Ejército en la España del Antiguo Régimen”, *Revista de Historia Militar*, nº Extra 2002, p. 256.

¹¹ *Ibidem*, p. 257, apud, Geoffrey PARKER, “Guerra y cambio económico: los costos de la revuelta holandesa”, *España y los Países Bajos, 1559-1659*, Madrid, 1986.

Como señala Schumpeter, lo que distingue al economista científico del resto de la gente que piensa, habla y escribe en Economía, es el dominio de las técnicas que clasificamos bajo los tres títulos de Historia, Estadística y Teoría Económica. Las tres juntas constituyen, lo que llamamos el Análisis Económico y al lado concreto de la Hacienda Pública, debemos añadir otras técnicas importantes como son la Sociología, la Contabilidad y el Derecho.¹²

Desde una perspectiva política, el periodo analizado comprende un cambio de sistema, desde un régimen autoritario a uno democrático, que no representa únicamente una simple modificación externa del marco de referencia. Implica una transformación fundamental, en el comportamiento de los agentes económicos y sociales y fundamentalmente en las fuerzas políticas, con la consiguiente repercusión en las Fuerzas Armadas.¹³ En general, los interlocutores políticos, sociales y económicos, desempeñan un papel fundamental en la toma de decisiones y el cambio político posibilita, la realización de dos cuestiones claves en la configuración del Estado. Dichas cuestiones, van a tener importantes repercusiones sociales y económicas: el proceso de descentralización regional y la incorporación de España a la Comunidad Europea.¹⁴

Pero resulta fundamental, para nuestra área de conocimiento, el estudio de los Presupuestos destinados a la Defensa, tanto por lo que respecto al conjunto de los Presupuestos del Estado pudiera significar, cuanto por la problemática interna, que la estructuración del Presupuesto de los gastos militares lleva implícita.¹⁵ Los Presupuestos de la Guerra en los años finales del siglo XVIII y comienzos del XIX, que coincidieron con la crisis del Antiguo Régimen y con la Guerra de la Independencia, acapararon porcentajes exorbitantes del presupuesto nacional. Así, si para el periodo comprendido entre los años 1788 a 1792 alcanzan por término medio un porcentaje del 54 por 100, en los años siguientes de 1793 a 1797, se sitúa dicho porcentaje en un 70 por 100.¹⁶

¹² LÓPEZ LÓPEZ María Teresa y UTRILLA DE LA HOZ Alfonso, *Introducción al Sector público español*, Madrid, Editorial Civitas, 1992, p. 37.

¹³ *Ibidem*, p. 38.

¹⁴ *Ibidem*, p. 39.

¹⁵ FERNÁNDEZ BASTARRECHE Fernando, “El Ejército español en el siglo XIX: Aspectos sociales y económicos”, *Revista de Historia Militar*, nº 50, 1981, p. 79.

¹⁶ *Ibidem*, p. 79, apud, J. FONTANA, *La quiebra de la monarquía absoluta (1814-1820)*, Barcelona, 1971, p. 352.

Es importante resaltar, que en aquella época hubo en España, tanto en la europea como en la ultramarina, una diplomacia hábil, respaldada por una fuerza disuasoria de indudable potencia y ambas coordinadas, por estrategias parciales muy adecuadas a los distintos teatros, pues era el lema de Floridablanca: “Prepararse para la guerra como si fuera inevitable, pero hacer todo lo posible por evitarla”.¹⁷

Uno de los principales objetivos, de cualquier Estado en el Mundo, es lograr que el desarrollo humano sea la prioridad número uno para sus ciudadanos, excepto quizá para los denominados “Estados terroristas” o “Estados fallidos”. Esto entra dentro de la ética universal, porque para crear la posibilidad del desarrollo humano, es preciso asegurar la estabilidad monetaria y financiera, la apertura comercial y sobre todo desde nuestro punto de vista, la disciplina presupuestaria y un buen gobierno democrático.¹⁸

Es fundamental, que el proceso de formación y aprobación del Presupuesto de Defensa, consista en un análisis riguroso del Gasto Militar, realizado por el Parlamento de cada Estado, con el fin de ajustarlo a la soberanía democrática. En estos procesos de transición que estudiamos, tiene que haber una tendencia nítida hacia la armonía, además de la debida subordinación y confianza en las relaciones entre la Sociedad, el Gobierno y las Fuerzas Armadas, lo cual constituye un logro del proceso de normalización del sistema democrático.¹⁹ En consecuencia, los Gobiernos son más legítimos y las políticas de defensa y militares, están claramente subordinadas a la política nacional, porque existen nuevos actores que participan en las políticas de seguridad y defensa.²⁰

Durante la Guerra Fría, las políticas se diseñaban sólo en el aparato del Estado, por el Poder Ejecutivo civil o militar y en la actualidad, el proceso de decisiones es complejo, pues participan la Prensa, los Partidos Políticos, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), los sindicatos, los empresarios, etc. En muchos países, las autoridades locales también comienzan a tener incidencia en las políticas de seguridad y por ello, hay más dificultades para elaborar políticas de seguridad y defensa con apoyo

¹⁷ BATISTA GONZÁLEZ Juan, “Significación Político-Estratégica de la Ruta Juniperiana”, *Revista de Historia Militar*, n° 59, 1985, p. 80.

¹⁸ CAMDESSUS Michel, *De la crisis a un crecimiento nuevo*, Washington, International Monetary Fund, 1999, p. 70.

¹⁹ AYLWIN AZÁCAR Patricio, *Crecimiento con equidad*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1994, p. 437.

²⁰ BENITEZ MANAUT Raúl, *Seguridad hemisférica: Debates y desafíos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 26.

político.²¹ Por ejemplo, el senador Sam Nunn demócrata por el Estado de Georgia, siendo una auténtica autoridad en asuntos de defensa, percibió una reducción en la amenaza global, que antes venía dada por la existencia de los países del Pacto de Varsovia y debido a los cambios políticos disminuyó considerablemente, lo cual implicaba una reducción de personal en servicio, por parte del Ejército de EEUU y mayor dependencia en sus Fuerzas de la Reserva Federal.²²

Una variante de esta posición, aparece entre aquellos grupos que sostienen que las fuerzas militares estadounidenses, deberían comprometerse más en la persecución del mercado de drogas ilegales, tanto en el interior del país como en el extranjero. Porque las estrategias para el control de los estupefacientes, deben diseñarse como políticas de seguridad nacional y un ejemplo de estas posiciones, aparece en un informe presentado en 1986 al Presidente norteamericano, con recomendaciones para frenar el narcotráfico.²³

En los diversos aspectos que contemplamos, el esfuerzo por la Paz debe ser permanente y construir la paz es un acto de voluntad, que no puede admitir el fracaso, porque se debe admitir que es una idea utópica, pero también puede ser una idea a la que no la llegado su hora.²⁴ Debemos ser pacientes, porque para alcanzar esa meta será necesario enfrentarse con grandes y poderosos intereses, además de convencer de su conveniencia, a muchos líderes y a muchas organizaciones. Pero la Humanidad no debe esperar más tiempo y mientras haya tantos pobres y desamparados en el mundo, hay acciones urgentes que pueden y deben ser iniciadas desde ahora.²⁵

Además, para lograr la paz, los países deben promover la democracia, lo cual significa que su Gobierno sea escogido en elecciones libres y tiene que permitir que tales elecciones se celebren periódicamente. Igualmente debe promover el control civil de las fuerzas militares y de policía y la vigencia del régimen de Derecho, sin estar por

²¹ SINGER Daniel, *¿Quién dominará el milenio, ellos o nosotros?*, México, Siglo XXI, 2000, p. 31.

²² AGUAYO Sergio, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI, 1997, p. 214.

²³ MICHAEL BAGLEY Bruce, *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1990, p. 377.

²⁴ KANT Immanuel, *Sobre la paz perpetua*, trad. ABELLÁN Joaquín, Madrid, Alianza Editorial, 2004.

²⁵ ARIAS Óscar y KOUCHNER Bernard, *La paz: Una causa ganadora, la acción humanitaria y la diplomacia preventiva*, Madrid, Editorial Complutense, 1997, p. 30.

otra parte, involucrado en violaciones de derechos humanos internacionalmente reconocidos.²⁶

Sobre toda esta problemática, existen principalmente en el panorama internacional dos escuelas, la Nueva Macroeconomía Clásica, representada por autores como Robert Lucas, Thomas Sargent o Robert Barro y la Nueva Macroeconomía Keynesiana, entre cuyos exponentes más destacados se encuentran Olivier Blanchard, Gregory Mankiw y Joseph Stiglitz.²⁷

La crisis de 1929 originó la revolución keynesiana, pues vino a cuestionar la validez del “modelo clásico” y como alternativa al mismo surgió el “modelo keynesiano”, en el que no existía un mecanismo automático que retorne la economía al pleno empleo. Desde una perspectiva keynesiana, si tiene lugar una recesión motivada por un nivel de demanda insuficiente, habrá de ser la actuación del sector público, la que sitúe dicha demanda, en el nivel compatible con el pleno empleo de los recursos.²⁸ Pero surgió la crítica monetarista, ante los graves problemas inflacionistas generados por esta actuación y derivados por su forma de financiación, junto con la aparición de la inflación con estancamiento o inflación con paro, denominada “stagflation”. Por consiguiente, la visión monetarista, concede un papel dominante a los impulsos monetarios en las fluctuaciones económicas, oponiéndose a los desarrollos pos-keynesianos que continuaban la teoría general de J.M. Keynes, de respaldar la intervención estatal en la resolución de conflictos económicos.²⁹

Una variación de la economía keynesiana, es el denominado keynesianismo militar, que consiste en una política económica, en la que el Gobierno dedica grandes cantidades de recursos financieros a la Defensa, en un intento de potenciar el crecimiento económico. La materialización de esta política consiste, en que tanto los Gobiernos de los países desarrollados como en vías de desarrollo, se han resistido a reducir el gasto militar e incluso lo han aumentado, con el desarrollo de armas nucleares y la compra en el extranjero, de importantes cantidades de armamento moderno muy

²⁶ Ibidem, p. 31.

²⁷ BAJO Óscar y MANÉS M^a Antonia, *Curso de macroeconomía*, Antoni Bosch, 1994, p. 15.

²⁸ MOCHÓN MORCILLO Francisco, *Introducción a la Macroeconomía*, Aravaca Madrid, Mc Graw-Hill, 1998, p. 70.

²⁹ PAMPILLÓN OLMEDO Rafael, *Análisis económico de países. Teoría y casos de política económica*, 2^a edic., Madrid, McGraw-Hill, 1999, p. 8.

sofisticado.³⁰ La principal crítica al keynesianismo militar no está en sus intenciones, sino en los efectos sociales negativos a los que da origen, pues sus detractores opinan que el mantenimiento de grandes ejércitos, conducirá a una nación a la guerra e igualmente, el crecimiento de los gastos militares conduce inevitablemente a fomentar el “militarismo”, entendido como una actitud violenta para resolver cualquier tipo de conflicto.

Si al mismo tiempo, este comportamiento se origina en países con problemas de separatismo, se fomenta un “nacionalismo” de tipo excluyente y xenófobo, que actúa como una mecha en el polvorín de las diferencias nacionales.³¹ El keynesianismo militar no toma en cuenta el “coste de oportunidad”, es decir, la cantidad de recursos económicos, que los soldados habrían estado generando si no fuesen soldados y en este caso la crítica, señala los casos recientes y muy nombrados de Alemania y Japón después de la Segunda Guerra Mundial. De forma parecida se razona en contra del keynesianismo militar, cuando se afirma que acelera el crecimiento del complejo militar-industrial, lo que supuso una auténtica losa para la Unión Soviética.³² Sin embargo, parece confirmarse actualmente una verdad keynesiana básica, que demuestra la correspondencia entre un fuerte incremento del gasto público, principalmente militar y su resultado, que consiste en una forma eficaz y rápida de impulsar la tasa de crecimiento económico.³³

La hipótesis que trataremos de probar, a lo largo de este trabajo consiste, en realizar desde el Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”, una investigación de los regímenes políticos autoritarios y compararlos con las democracias. Desde los Centros Universitarios se han formulado teorías, que les han configurado como instituciones decisivas para el progreso científico, pues es una característica definidora de la Universidad, la íntima relación entre la investigación y el conocimiento.³⁴ Con la democracia vino el cambio de unas Fuerzas Armadas represoras, con una distribución territorial para tener controlado el territorio, a otras donde lo fundamental es el servicio

³⁰ KERR Joanna y SWEETMAN Caroline, *Mujeres y desarrollo: Respuestas a la globalización*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2004, p. 36.

³¹ GIMENO GARCÍA-LOMAS Diego, *El Gasto en Defensa y las Operaciones en el Extranjero: Evaluación y Conclusiones*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2009, p. 67.

³² Loc. cit. 25, p. 35.

³³ INSTITUTO ESPAÑOL DE COMERCIO EXTERIOR, *Claves de la Economía Mundial*, Madrid, 2004, p. 18.

³⁴ Loc. cit. 7, p. 233.

a la sociedad. En los libros de Historia especializados, se cuenta una frase célebre del Primer Ministro británico Churchill en 1941, durante la Segunda Guerra Mundial, en la que afirmaba que la Europa continental se encontraba totalmente ocupada por el Ejército nazi, excepto España que se encontraba ocupada por su propio Ejército.³⁵

Pero no queremos, que nuestro trabajo de investigación quede en estos términos, sino que pueda servir a la Comunidad Internacional, mediante el análisis y la comparación con otros países. Nuestra nación, puede estar legítimamente orgullosa por su modélica Transición, llevada a término con excelentes resultados y en la que pueden aprender muchos países, para pasar de un régimen autoritario a una verdadera y consolidada democracia. En este aspecto el panorama mundial es desolador, pues de una auténtica democracia con sus usos y maneras disfrutaban muy pocos países en el Mundo, por lo que el trabajo a realizar es inmenso.³⁶

La primera distinción que se puede hacer en este sentido, es la que tuvo lugar durante la Guerra Fría, con la confrontación entre las democracias occidentales y los países del denominado “socialismo real”. A continuación, se pueden mencionar los países también totalitarios pero del otro signo político, es decir dictaduras de derechas, pues aunque su auge tuvo lugar en la década de los años treinta del siglo XX en Europa, son un ejemplo digno de estudio, para no repetirlo. De parecido cariz, pueden ser los regímenes instaurados en los países de América Central y del llamado Cono Sur, con una larga lista de “Golpes de Estado” y violaciones de los derechos humanos, donde los “militarismos” dominantes, se servían y dominaban a las sociedades que los sustentaban.³⁷

Por consiguiente, queremos que las conclusiones a que lleguemos de nuestro proceso de transición hacia la democracia, puedan extrapolarse a todos estos Estados no democráticos y aplicando las medidas recomendadas, lograr establecer y consolidar el régimen democrático. En este caso, puede pensarse que sucedería con un Irak libre y democrático y las alianzas que pudiera formar con los países de su entorno, en previsión

³⁵ KERSHAW Ian, *Decisiones trascendentales. De Dunquerque a Pearl Harbour (1940-1941). El año que cambió la historia*, Barcelona, Península, 2008, p. 621.

³⁶ VIÑAS Angel, *Armas y Economía. Ensayo sobre dimensiones económicas del gasto militar*, Barcelona, Fontamara, 1984, p. 128.

³⁷ DRUCKER Peter, *La Sociedad Poscapitalista*, Barcelona, Apóstrofe, 1993, p. 128.

de cualquier agresión tanto interna, en su variante más conocida como es el terrorismo a la propia población o externa, es decir, un conflicto como antaño con Irán.³⁸

La herramienta para llevar a cabo esta tarea, tiene que ser un modelo económico-matemático aplicado a la Economía, entendiéndolo con Marc Guillaume que “un modelo económico, representa un sistema compuesto por un conjunto de conceptos y de relaciones, donde éstas últimas quedan especificadas por estimaciones. El modelo proporciona resultados, que son a menudo previsiones y que pueden ser comparados con la realidad. Esta comparación, conduce generalmente a formular el modelo de otra manera o de forma más precisa, con el fin de mejorar sus previsiones”.³⁹

En general, podemos considerar dos mecanismos o procedimientos básicos para la construcción de modelos, el primero en el que se establecen hipótesis sobre la realidad, en función de las teorías existentes acerca del fenómeno que se trata de describir y el segundo, en el que a través de un proceso intuitivo y de acuerdo con los hechos, se formulan dichas hipótesis. En uno y otro caso, es la verificación o contrastación de las hipótesis, la que permite la especificación definitiva del modelo y los modelos así contruidos son explicativos de la realidad, esto es, útiles para describir o para predecir. Por lo tanto, como la Política Económica es ciencia para la acción, en buena lógica necesita modelos útiles para decidir. En consecuencia, es preciso realizar un proceso de conversión del modelo teórico, en modelo de decisión, mediante la transformación de variables explicativas, en parámetros de acción y de variables explicadas, en objetivos de Política Económica.⁴⁰

Hay que resaltar que en todo el trabajo de investigación, se ha procurado hacer un constante estudio de la Historia, para no caer en la deficiencia de algunos trabajos de Economía, que sólo se basan en modelos matemáticos muy elegantes, pero un poco fuera de la realidad.⁴¹

Las principales fuentes utilizadas para probar la hipótesis, han sido los Presupuestos Generales del Estado de los años tomados como referencia, pues son el

³⁸BRICMONT Jean, *Imperialismo humanitario: el uso de los derechos humanos para vender la guerra*, Barcelona, Intervención Cultural, 2008, p. 134.

³⁹FERNÁNDEZ DÍAZ Andrés y PAREJO GÁMIR José Alberto, *Curso de Política económica*, 2ª edic, Madrid, 1993, p. 103.

⁴⁰Ibidem, p. 104.

⁴¹FERGUSON Niall, *The ascent of money*, London, Penguin, 2008, p. 15.

mejor medio de conocer de primera mano las decisiones del Gobierno.⁴² Para estudiar los antecedentes históricos, se ha recurrido a bibliografía relativa a Historia del Derecho, junto con libros de Historia General, siendo muy necesaria la bibliografía específica, del periodo en que se crean los primeros Intendentes.⁴³ Sobre los temas financieros hay poca bibliografía y se han utilizado estudios, principalmente de autores ingleses, sobre el principio vital de la guerra, constituido básicamente por los medios económicos.⁴⁴ Respecto a la historia reciente, la bibliografía consultada ha sido fundamentalmente de Derecho Político, resaltando mucho en este aspecto la bibliografía histórico-política. Es muy importante toda la bibliografía relativa a la Transición, tema del cual se sigue hablando y escribiendo, pues es un tema todavía en muchos aspectos pendiente de estudio.⁴⁵

Las Relaciones Internacionales estudiadas, empiezan desde el final de la Segunda Guerra Mundial, por lo que se ha recurrido a la bibliografía específica, sobre estos temas y respecto a las relaciones internacionales, son muy de tener en cuenta las opiniones de los Organismos Internacionales, pues hacen doctrina al influir en la opinión pública y ayudar a modelar las directrices de los Gobiernos.⁴⁶ La parte principal y más importante de este trabajo, versa sobre Economía y en este campo es donde más fuentes se han utilizado, pudiéndose distinguir la Hacienda Pública, la Teoría Económica, la Econometría, la Estadística y por supuesto el Análisis Matemático. Para esto se han utilizado Manuales Generales de Economía, muy célebres a nivel internacional, como el libro de Samuelson titulado *Curso de economía moderna* o el libro de Castañeda *Lecciones de teoría económica*, muy consultado en España.⁴⁷

⁴² La consulta de esta fuente se realiza a través de las publicaciones periódicas del Ministerio de Hacienda.

⁴³ La documentación original de esta primera época ha sido consultada en los legajos del Archivo Histórico de Simancas.

⁴⁴ TEJEIRO DE LA ROSA et al., *La Hacienda Militar. 500 años de Intervención en las Fuerzas Armadas*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2002, en esta obra que consta de dos volúmenes, se trata ampliamente la figura de la Intendencia Militar en nuestro país.

⁴⁵ Este periodo, lo consideramos clave para poder entender el núcleo principal del trabajo, como es la diferencia entre Fuerzas Armadas de un régimen democrático y los regímenes que no lo son, cualquiera que sea su forma política, pero con el común denominador de no ser libre, es decir, ser totalitario.

⁴⁶ La exposición sucinta y detallada de los regímenes políticos mundiales tiene como fin, el poder establecer comparaciones entre ellos y dar la clave para la financiación de Fuerzas Armadas en países que no son democráticos, para que puedan iniciar la transición hacia las libertades y con el Gasto Militar adecuado.

⁴⁷ Consideramos básico analizar desde sus principios los conceptos económicos que hay que manejar hasta llegar al punto final que es el Modelo Matemático.

Otra parte muy importante, ha sido el desarrollo de los modelos matemáticos, concepto esencial y corazón de este trabajo, destacando en este aspecto la bibliografía especializada, como el libro de Santiago Pérez-Cacho García, Fernando M^a. Gómez Cubillo y José M^a. Marbán Prieto, titulado *Modelos matemáticos y procesos dinámicos* y para la formulación matemática del modelo, se han utilizado libros específicos sobre esta materia.⁴⁸

Un tema muy interesante, es el relativo a que se entiende por Gasto Militar, porque no viene dado éste por la cantidad que figura únicamente en los Presupuestos de Defensa, al existir en los Presupuestos Generales del Estado, otras partidas que cubren gastos que se pueden imputar a la Defensa y a la inversa. La OTAN mantiene una metodología estandarizada, para comparar los gastos militares de los países miembros, por ejemplo, los datos de 1996 de dicha organización, señalaban que España mantenía un gasto militar de 1.097.301 millones de pesetas, es decir, equivalente al 1,5 por ciento del PIB.⁴⁹

Sin embargo, para ese año de 1996 figuraba en el Presupuesto de Defensa la cantidad de 870.055 pesetas y siendo el PIB del Estado 78.838.000 pesetas, resultaba pues el porcentaje del 1,1 por ciento del PIB. Esa diferencia, se debe a la existencia de partidas presupuestarias de carácter militar, que están ubicadas en otros Ministerios u organismos, así pues en 1996 en términos de la OTAN, España mantenía el mismo nivel de gasto militar que Canadá y muy parecido también al de países como Bélgica y Alemania.

El Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, utiliza la definición de la OTAN, sólo para los países de dicha organización y los datos sobre los gastos efectivos de defensa para el resto de los países. El conjunto de datos que aporta el libro de “Perspectivas de la Economía Mundial”, incluye los gastos efectivos del Presupuesto de Defensa, presentados por los funcionarios del Fondo Monetario Internacional y encargados de cada país.⁵⁰ Los informes del Fondo Monetario Internacional, al

⁴⁸ La mayor parte de la bibliografía es de origen norteamericano, donde desde hace años se ha generalizado el uso de los modelos matemáticos para muchas actividades, como puede ser predecir el cambio climático o calcular el número de víctimas aproximadas causadas por una gripe.

⁴⁹ AGUIRRE Mariano y OSORIO Tamara, *Guerras periféricas, Derechos humanos y Prevención de conflictos: anuario Centro de Investigación para la Paz*, Madrid, Icaria, 1998, p. 223.

⁵⁰ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *Perspectivas de la Economía Mundial*, Washington, International Monetary Fund, 1999, p. 156.

considerar el gasto militar en la mayoría de los países, excluyen los desembolsos en materia de pensiones y veteranos de guerra, e incluyen la defensa civil y la ayuda militar extranjera. Los informes de la OTAN incluyen las pensiones, así como el coste de las fuerzas paramilitares, que estén equipadas para operaciones de tal índole.⁵¹

Probablemente, es más común infravalorar los desembolsos militares, que sobrevalorarlos y existen asimismo importantes costes sociales, que quedan fuera de los presupuestos, en especial la mano de obra prácticamente sin salario, es decir, escasamente retribuida, como es el servicio militar obligatorio.⁵²

En los países del extinto Pacto de Varsovia y de otros de régimen comunista, las cuentas de los programas militares no estaban claras, por lo que las estimaciones eran por necesidad muy aleatorias, los capítulos militares de China y de la Unión Soviética, constituían una partida de una sola línea en el Presupuesto del Gobierno Central y de contenido no definido. Las Fuerzas Armadas de la mayor parte de los países mencionados, representaban los efectivos humanos de los ejércitos regulares en servicio activo, incluido el obligatorio, pero no incluían las fuerzas paramilitares, ni las de reserva.⁵³ Las fuerzas paramilitares, guardias de fronteras y policía, varían considerablemente en cuanto a sus condiciones, para la acción militar y profesionalidad, al igual que los reservistas que prestan servicio durante un corto intervalo anual. Con independencia del número mayor o menor de los efectivos, que componen los Ejércitos de los distintos países, su verdadera significación depende de su equipamiento, preparación militar, eficacia técnica y moral de combate.⁵⁴

Para terminar, debemos citar a Internet, que además de ser un medio rápido de acceso a los libros existentes, se está convirtiendo en una importante fuente de datos históricos, con documentos, artículos, imágenes y foros de discusión, de los que se puede sacar una amplia opinión de los temas tratados.

⁵¹ OLIVERES Arcadi y ORTEGA Pere, *El militarismo en España: Balance del ciclo armamentista español hasta 2007*, Barcelona, Icaria, 2007, p. 122.

⁵² CENTRO DE INVESTIGACIÓN POR LA PAZ, *Conflictos y dilemas de la Sociedad Internacional entre Sarajevo y Chiapas*, Barcelona, Icaria, 1994, p. 33.

⁵³ LEGER SINARD et. al., *El planeta en la encrucijada: gastos militares, sociales y crisis ecológica*, trad. Juan MOYANO, Barcelona, Icaria, 1992, p. 77.

⁵⁴ AGUIRRE Mariano, *Retos del fin del siglo: nacionalismo, migración, medio ambiente*, Barcelona, Icaria, 1993, p. 67.

Metodología

La Economía es una ciencia finalista, que parte del conocimiento de una realidad pre-existente que resulta insatisfactoria, así como de la voluntad de modificar dicha realidad, luego su carácter de “ciencia-problema” es evidente. En su contenido y estructura, se aprecia con claridad una doble vertiente o una dualidad, por un lado la vertiente positiva teórica o analítica y por otro la vertiente normativa de acción o de política.

En la primera vertiente, se pretende progresar en el conocimiento científico a través de la observación sistemática y el análisis, formulando leyes, elaborando teorías y pronosticando predicciones. A este respecto, la tarea del científico de la Economía, es equiparable a la de cualquier investigador del amplio campo de las Ciencias empíricas, estando incluidas en éstas las Ciencias de la Naturaleza.⁵⁵ La segunda vertiente, se encuentra integrada por tres elementos, como son la introducción de los juicios de valor, la asignación basada en el empleo de teorías y modelos, a unos objetivos antes definidos y por último la verificación y valoración de los resultados.

Para entender e interpretar correctamente la estructura y el contenido de la Ciencia Económica, no hay que identificar el par de conceptos “racionalismo” y “empirismo”, con las visiones “positiva” y “normativa” de la Economía. Lo más útil e ilustrativo, es el hecho de poner de relieve la necesidad y posibilidad del enfoque unitario, al considerar científicamente el hecho económico. El análisis teórico en la vertiente positiva, se legitima y culmina en su proyección en la vertiente normativa, que a su vez sirve de justificación. Conviene recordar que Kant, representa la síntesis del racionalismo y el empirismo, pues sin rechazar éste, “reavivó la preocupación cartesiana por las matemáticas, como parte esencial del conocimiento científico y llamó la atención sobre la importancia de las operaciones mentales, en la construcción de la realidad científica”.⁵⁶ Según afirma Bouveresse, “la intuición genial de Kant, según Popper, fue comprender mucho mejor que nadie antes que él, hasta qué punto es absurdo suponer que una teoría como la de Newton, podría haber sido derivada de la

⁵⁵ Loc. cit. 39, p. 2.

⁵⁶ La obra principal de Immanuel Kant (1724-1804), es “Crítica de la razón pura”, donde desarrolla todas estas ideas.

observación”.⁵⁷ En realidad, no existen fenómenos simples, siendo en concreto el fenómeno económico, un tejido de relaciones multilaterales y para que una idea simple pueda ser comprendida, es preciso insertarla en un sistema complejo de pensamientos.

Así pues, es preciso tener en cuenta que la Ciencia Económica, como las restantes Ciencias Sociales admite una estructuración, una axiomatización y una relativa formalización, sin detrimento de su contenido real y de su naturaleza empírica. Según parte de la doctrina, la incursión en el terreno de la metodología de la Ciencia Económica, constituye hoy una tarea erizada de peligros y dificultades, debido especialmente a la falta de acuerdo entre los tratadistas.⁵⁸ El fenómeno económico, lejos de ser tan simple como en ocasiones se pretende, resulta profundo y complejo y en cierto sentido, podría decirse que la Economía ha renunciado, a intentar penetrar en las raíces profundas de la conducta humana.

Por tanto, en Economía se emplea tanto el método inductivo, pues se considera como tal aquel que parte de la observación de la realidad, para obtener principios generales, como el deductivo, es decir, aquel que consiste en el empleo de deducciones lógicas, extraídas de axiomas “a priori”, sin recurrir a la observación empírica. Entonces, a partir de la observación de los fenómenos naturales, mediante procedimientos inductivos, extraemos las hipótesis sobre el comportamiento económico y posteriormente mediante la deducción, formulamos teorías y leyes. Tanto las teorías como las leyes, no están aisladas de la realidad, sino que es preciso contrastar sus predicciones con la evidencia real, para verificar su validez.⁵⁹

La Economía se considera hoy día, como una Ciencia empírica y estas ciencias participan de una metodología común, que incluye los siguientes elementos como los más importantes:

- Observaciones cualitativas y cuantitativas de los fenómenos, bien directamente o por experimentos ya preparados.
- Procesamiento numérico y estadístico de los datos observados.
- Construcción de modelos teóricos, que describan los fenómenos observados y expliquen las relaciones entre ellos.

⁵⁷ BOUVERESSE J., “La philosophie des sciences”, de Karl Popper, *La Recherche*, nº 50, noviembre 1974, p. 958.

⁵⁸ Loc. cit. 39, p. 3.

⁵⁹ Loc. cit. 28, p. 9.

- Uso de esos modelos teóricos para deducir predicciones.
- Corrección y mejora de los modelos, para que permitan mejores predicciones.

Por consiguiente, las Ciencias empíricas se asientan sobre procesos de observación, modelización y verificación, luego si una actividad pretende ser considerada como una ciencia empírica, cada uno de los puntos anteriores es importante.⁶⁰ El criterio para determinar si una teoría o un modelo es válido, no radica en si realiza una descripción totalmente realista, del fenómeno que pretende explicar ya que ninguna lo hace, sino en si las predicciones derivadas del modelo, son coherentes con la evidencia que existe. Aunque no podemos eludir el recurso a la evidencia, para contrastar las teorías, nunca podremos probar taxativamente que una teoría determinada sea verdadera, pues siempre cabe la posibilidad de que en el futuro, surjan observaciones que estén en conflicto con dicha teoría.⁶¹

De la misma manera, que nunca podemos considerar una teoría como definitivamente probada, tampoco es posible refutar una teoría para siempre, porque en general cabe afirmar, que una teoría debe abandonarse, cuando predice peor que otras teorías alternativas, las consecuencias de las acciones observadas. Cuando esto ocurre, la teoría se abandona y se reemplaza por una que se ajusta mejor al fenómeno estudiado, de esta forma se evidencia la relación continua, que existe entre los modelos y los hechos. Esto quiere decir, que puede haber una diferencia importante entre un modelo matemático y sus posibles interpretaciones en la realidad, incluso puede ocurrir que haya más de un modelo capaz de describir un cierto fenómeno, como la relación entre la oferta monetaria y la inflación en EEUU, durante el “Crack” de la Bolsa en 1929, o Alemania después de la Primera Guerra Mundial, durante la República de Weimar en 1923.⁶² En tanto, que los modelos a considerar son consistentes internamente, la mejor manera de seleccionar, entre explicaciones que compiten entre sí, consiste normalmente en ver cuál de ellas suministra la mejor descripción de la realidad, pero esto normalmente es difícil, sobre todo en Economía. También debemos reconocer, que un modelo cuyo objetivo sea explicar un fenómeno como la inflación, no puede ser considerado nunca como una verdad absoluta, en el mejor de los casos, es solamente

⁶⁰ SYDSAETER Knut y HAMMOND Peter, *Matemáticas para el Análisis Económico*, Madrid, Prentice Hall, 1996, p. 3.

⁶¹ Loc. cit. 28, p. 9.

⁶² Loc. cit. 60, p. 4.

una representación aproximada de la realidad. No podemos jamás, considerar todos los factores que influyen en un fenómeno tan complejo, pues si tratáramos de hacerlo, obtendríamos una teoría muy complicada, esto es cierto, no sólo para los modelos de los fenómenos físicos, sino para todos los modelos en las Ciencias empíricas.

Por último, haremos algunas consideraciones sobre la necesidad, del empleo de modelos en el campo específico de la Política Económica, tomando como ejemplo una ciencia muy perfeccionada, como es el caso de la Astronomía.⁶³ El científico, es decir, el astrónomo, trataría de conseguir dos cosas fundamentales, primero conocer las leyes en virtud de las cuales, se produce el fenómeno observado y después predecir, en qué constelación y momento aquélla tiene lugar. El contenido de la tarea a desarrollar, por el científico de esta rama del saber, la Astronomía, se centra en “explicar-conocer” y “predecir”.

Ahora bien, el contenido de nuestra parcela científica se define por dos principios fundamentales, que son el carácter de “ciencia-problema” y su evidente naturaleza finalista o “teleológica” y ante una grave crisis de desempleo e inflación, por ejemplo, el economista intentará encontrar una explicación aceptable del fenómeno. Se realizaría, aislando las leyes correspondientes que le permiten conocer, el porqué de semejante situación de desequilibrio y todavía iría más lejos y trataría de predecir el momento, en que ésta se produciría o volvería a presentarse. Algunos comportamientos económicos, pueden también ser estudiados en contextos de laboratorio, siendo un procedimiento empleado a menudo por los psicólogos, pues son experimentos controlados con los agentes económicos y que es frecuente introducir en los modelos económicos.⁶⁴ Y aunque los economistas no puedan controlar los eventos históricos, la Econometría permite valorar la importancia de acontecimientos que sí tuvieron lugar, pues se infieren los efectos de las diversas políticas, a partir del análisis de los comportamientos observados. Finalmente es interesante constatar, lo que ya observó Joseph Schumpeter respecto al proceso presupuestario, que empezaba con una evaluación de los ingresos disponibles y a continuación los gastos, deben acomodarse a los ingresos.⁶⁵ El proceso presupuestario, consistía en decidir donde decir “no” y

⁶³ Loc. cit. 39, p. 111.

⁶⁴ ROSEN Harvey, *Hacienda Pública*, 7ª edic., Madrid, McGraw-Hill, 2008, p. 26.

⁶⁵ Loc. cit. 37, p. 128.

mientras se supo que los ingresos eran limitados, los Gobiernos fueran democracias o monarquías absolutas, operaban bajo restricciones extremas. Pero desde la Primera Guerra Mundial, e incluso más desde la Segunda, el proceso presupuestario significó en la práctica que hay que decir “sí”, en consecuencia, todos los países desarrollados y muchos en vías de desarrollo, se han convertido en “Estados-fiscales”. Todos han acabado creyendo, que no hay límites económicos a lo que un Gobierno puede, gravar o tomar prestado y en consecuencia, no hay límites económicos a lo que un Estado puede gastar.

La actividad económica, ha sido parte integrante de la vida humana durante cientos de años, la palabra “economía” viene del griego y significa “gestión doméstica”, pero ya antes de los griegos, había vendedores y mercaderes que entendían perfectamente los fenómenos económicos.⁶⁶ Por ejemplo, sabían que una cosecha pobre implicaba un aumento de precio del trigo, pero que una escasez de oro provocaba una disminución de su precio y los conceptos económicos más básicos, se expresaban con una matemática muy rudimentaria. La ciencia de la Economía, dio un giro en redondo en el siglo XVIII, con la publicación por David Hume de “Political Discourses” (1752), el “Tableau Economique” por François Quesnay (1758-1759), o “The Wealth of Nations” por Adam Smith (1776). Se empezaron a formalizar los razonamientos económicos y a desarrollar teorías, posteriormente se tradujo en una complejidad creciente y hacia la mitad del siglo XIX, algunos autores comenzaron a usar las matemáticas para elaborar sus teorías.

Actualmente es esencial para todo economista, una comprensión sólida de las matemáticas y aunque se pueden dar de forma clara sin usar matemáticas, razonamientos sencillos que impliquen dos o tres variables, si queremos utilizar más y ver como interaccionan, es necesario formular un modelo matemático. La dimensión temporal permite distinguir, entre modelos estáticos y modelos dinámicos y éstos últimos a corto, medio o largo plazo. Conviene establecer la distinción entre modelo estático y modelo dinámico, un modelo estático, explica el equilibrio alcanzado en un período dado, en función de las características de este período o bien pone en relación dos situaciones de equilibrio, sin representar el proceso intermedio que ha producido los ajustes en las variables de una a otra situación y se llama entonces, estática comparativa.

⁶⁶ Loc. cit. 60, p. 1.

El modelo dinámico, tiene la ambición de representar encadenamientos temporales y su carácter dinámico, se traduce en la existencia de una o varias relaciones de variables, referidas a períodos de tiempo diferentes.⁶⁷

Según su encuadre doctrinal, los modelos pueden ser principalmente del tipo neoclásico, keynesianos o una función de producción, como el modelo Cobb-Douglas, la distinción entre los modelos neoclásicos y keynesianos, se puede hacer de la siguiente manera. Se admite que los modelos keynesianos y neoclásicos excluyen e incluyen, respectivamente, una función global de producción y otra característica que les diferencia, puede consistir, en la diversa concepción de la actividad económica y en el papel atribuido a la oferta o a la demanda, en la determinación del equilibrio. De esta manera, en los modelos keynesianos, el nivel de la renta está determinado por la demanda global, mientras que en los modelos neoclásicos, se fija por las condiciones relativas de la oferta. Desde el punto de vista de su alcance o finalidad, tenemos cuatro tipos de modelos, modelos descriptivos, modelos de predicción, modelos de decisión y modelos teóricos o hipotéticos.⁶⁸

Esquema general

El trabajo de investigación se compone de tres partes fundamentales, la Primera titulada “El Presupuesto de Defensa en España”, la Segunda “Situación Internacional” y la Tercera Parte “Investigación Operativa”.

A su vez, la Primera Parte se distribuye en tres Capítulos, que se han subdivido en otros Epígrafes y Subepígrafes, para dar mayor concreción a la explicación de la materia.

El Capítulo Primero, trata de los antecedentes históricos, de la formación de los Presupuestos con la figura de los funcionarios, que controlaban las Cuentas, siendo al principio solo una clase de servidores reales, para pasar después a diferenciarse los civiles de los militares.

En el primer Epígrafe, se describen los primeros atisbos de lo que se puede llamar Presupuesto y en los dos Subepígrafes siguientes, investigamos el periodo de la

⁶⁷ Loc. cit. 39, p. 108.

⁶⁸ Loc. cit. 39, p. 110.

Baja Edad Media, junto con su prolongación, constituida por la actividad de los Reyes de la Casa de Austria.

En el segundo Epígrafe y dividido en tres Subepígrafes, empezamos a narrar lo sucedido en España con la Casa de Borbón, auténtica revolución, pues se terminan las viejas Instituciones de la Edad Media. El Rey Felipe V se trae de Francia todas las Instituciones francesas, que empiezan a sustituir a las organizaciones de los Reyes de la Casa de Austria, ya agotadas y necesitadas de una profunda renovación. Para nuestra investigación es clave la figura del Intendente, que ya existía en Francia y que en nuestro país toma un protagonismo indiscutible, por ser una figura militar y cumplir sus funciones en los territorios que habían combatido al Rey Felipe V, durante la Guerra de Sucesión, como Cataluña o Valencia.

En el tercer Epígrafe, empezamos a vislumbrar la formación de la nación española, como resultado de la invasión napoleónica y la parcial anulación de todos los avances, realizados por los Primeros Ministros del siglo XVIII, es decir, durante la época de la Ilustración. Nos referimos a la labor modernizadora, de personajes como Campillo, el Marqués de la Ensenada y Floridablanca, casi todos ellos Intendentes militares y el resultado del torbellino de la invasión francesa, que arrasa todos estos avances en un periodo muy escaso de tiempo. La financiación de las luchas contra los invasores, fue un descontrol absoluto, pues tanto las partidas de guerrilleros, como el Ejército regular, se abastecían donde y como podían. Además, no faltó la financiación británica, pues como a los demás países enemigos de Napoleón, también se nos abasteció de dinero de forma indiscriminada, aunque por otra parte la actuación de las tropas británicas sobre el terreno español, contribuyó con sus saqueos, actos de pillaje y requisas de los bienes materiales que necesitaban, al empobrecimiento de las poblaciones por donde pasaban, como por ejemplo, sucedió en la retirada del General británico Moore a través de Castilla hasta La Coruña, perseguido por las tropas napoleónicas.

El Capítulo Segundo está dedicado al “Presupuesto en la Actualidad”, entendiéndolo esta actualidad, como el periodo que está comprendido entre, el final de la Guerra española 1936-1939 y el momento presente. Después de una exposición histórica del Presupuesto de Defensa y sus controladores, es decir, los Interventores Militares, plantearemos el corazón de la investigación. Este corazón consiste en establecer de forma clara, la diferencia entre el Presupuesto de una dictadura y el

Presupuesto de una democracia, para compararlos mediante las técnicas económicas de modelos matemáticos.

En el Epígrafe primero, se analizan los tres Subepígrafes en los que se considera la etapa bélica, la instauración de la dictadura y la posterior Transición a la Democracia, junto con conceptos nuevos, como son la eficiencia en el Presupuesto y la frontera del gasto militar, con las necesidades del denominado Estado del Bienestar. Una dictadura surge cuando fallan los sistemas normales de convivencia, resultando situaciones anómalas, que dejan sus secuelas durante años y en nuestro caso han sido décadas. Pero España en su conjunto y salvo casos aislados, que no vamos a analizar, ha realizado una peripecia histórica al protagonizar un cambio de sistema político, que deberían imitar muchos países en el mundo.

Además, una vez conseguida la libertad política, el Presupuesto cumple importantes funciones en la sociedad, como puede ser la redistribución de la riqueza, contribuir a la estabilidad económica y lo que es más importante, que sus recursos se gasten de forma eficiente. Otra idea que nos parece fundamental, es resaltar los gastos presupuestarios como bien social, es decir, contribuir al llamado Estado del Bienestar, característica de los países más avanzados socialmente del mundo, sobre todo cuando hay superpotencias militares que dentro de sus fronteras, tienen enormes bolsas de pobreza como es el caso de la India.

El Capítulo Tercero se centra en la comparación, de los dos sistemas políticos fundamentales que existen a nuestro entender, la democracia, que puede que sea como dijo Churchill, el menos malo de los sistemas políticos y después todos los demás que no son democráticos.

En el primer Epígrafe, tratamos el concepto de democracia que no sólo son unas formas externas de comportamiento, sino unas actitudes que tiene que tener la sociedad, para que la democracia arraigue, como les puede pasar a muchos países de América Latina de reciente acceso a la democracia.

En el siguiente Epígrafe, se describe el auténtico concepto de Hacienda Pública, en el sentido auténtico del término, porque una Hacienda Pública o es democrática o no puede ser Hacienda Pública, en este último caso será la voluntad unilateral del Poder Ejecutivo. Por último y como corolario de lo anterior, se estudian las distintas versiones que pueden tener las decisiones políticas, sobre todo en los temas relativos a una cierta

ética, en el planteamiento de los gastos, junto con la moderna globalización que condiciona muchas veces las actuaciones de Gobiernos de pequeñas naciones.

A continuación pasamos a la Segunda Parte, en la que analizamos la Situación Internacional, para posteriormente poder aplicar los resultados conseguidos, al investigar la modélica Transición española.

El Capítulo Cuarto está destinado profundizar, en el conocimiento del periodo internacional que comprende este trabajo, es decir, desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta el momento presente.

En el primer Epígrafe, dividido en cuatro Subepígrafes, se desgana el final de la Segunda Guerra Mundial y como entonces se van perfilando las posturas, que tomaran cuerpo al finalizar el periodo bélico, con el resultado de terminar con el nazismo y los diversos fascismos, es decir, los totalitarismos de derechas. Quedan entonces frente a frente, las democracias occidentales y los países del denominado socialismo real, es decir, el comunismo y debido a esta situación surge el “telón de acero”, que consiste en una total incomunicación entre ambos bloques.

Pero este enfrentamiento, que es fundamentalmente entre los EEUU y la URSS, se va extendiendo por los demás continentes a medida que pasa el tiempo, porque cada superpotencia tiene países en su órbita de influencia. Posteriormente, este mundo bipolar toma forma en todo el planeta, a medida que las naciones que acceden a la independencia de los países europeos, tanto en África como en Asia, configuran sus regímenes políticos y que van tomando postura por un sistema o por el otro.

En el siguiente Epígrafe, se trata el final de este mundo bipolar, que se produce con el final del comunismo en la URSS, aunque queden algunos países de régimen comunista. Por consiguiente, hay muchos países en transición política hacia formas de gobierno más libres, con sus correspondientes mentalidades y estas actitudes no se improvisan, pues lleva años el cambio de mentalidad, para que funcione una sociedad democrática. Se establece, con la desaparición de uno de los rivales, un mundo unipolar con los EEUU como única superpotencia mundial, pero al mismo tiempo surge un enemigo difuso, que toma forma bajo el aspecto del terrorismo y que da lugar a las denominadas “guerras asimétricas”.

Esta nueva amenaza se trata en el Epígrafe siguiente, donde se contempla esta nueva confrontación bélica con el terrorismo, tanto en los países atacados como en los

países lejanos de los objetivos, pero donde se encuentran los campos de entrenamiento de sus secuaces. De ahí procede la invasión de Irak y también de la actuación de los países, que practican una política internacional de confrontación, tanto verbalmente con sus medios de difusión, como con acciones directas de suministro de armas y cobijo a los elementos terroristas.

Para realizar y poner en práctica estas intervenciones militares, queda patente la utilidad de la Alianza Atlántica, pues se dudó de la conveniencia de su existencia cuando desapareció su antagonista, el denominado “Pacto de Varsovia”.

En el Capítulo Quinto, se trata del complejo tema de la Economía de la Defensa, porque actualmente están interrelacionadas todas las economías y en un mundo cada vez más globalizado, las economías de todos los países dependen unas de otras.

En el Epígrafe primero, se describe como la Política de Defensa es una parte muy importante de la Política Económica, de cualquier país y a su vez la Defensa, es un concepto más amplio que los conceptos estrictamente militares. Es muy importante tocar toda la problemática, que se genera alrededor del llamado “coste de oportunidad”, pocas veces contemplado por las sociedades, cuando se rearman o simplemente ignorado por las autoridades.

Además este tema se complementa, con el aumento verdaderamente escalofriante del Gasto en Defensa, que han llevado a cabo casi todos los países y realizado, para tener superioridad tecnológica en el armamento sobre el enemigo, o por rivalidades vecinales y ya sean países ricos, o en vías de desarrollo.

En el siguiente Epígrafe, se trata de un concepto poco conocido, pero que es importante estudiar para completar el panorama económico, de los gastos en defensa y es lo relativo a la Defensa Económica. No solo hay que contar con recursos económicos, sino que también hay que defender el medio, que generan esos recursos económicos, sin los cuales toda la defensa militar se vendría abajo. Lo determinante, en cuanto a la cantidad de recursos que se destinan a la Defensa, viene determinado por el potencial económico del país o de los países de su afinidad ideológica, que le pueden aportar. Piénsese, por ejemplo, en el apoyo que tiene el Estado de Israel, de los EEUU o los países árabes de Rusia, los ejemplos son innumerables y demuestran que los recursos pueden ser propios o no.

Para la defensa de nuestros canales de obtención de dinero, se puede aplicar el pensamiento militar, pues es indudable que la estrategia bélica siempre tendrá que ser realizada, con el fin primario de proteger nuestras fuentes de financiación. Es bien conocido el caso de Gran Bretaña, que siempre defendió en primer lugar sus rutas comerciales por todo el mundo, porque proporcionaban la riqueza necesaria para mantener conflictos bélicos donde hiciese falta.

Por último, en el siguiente Epígrafe, se investiga sobre el Gasto Militar como un componente más, de los gastos necesarios de la Defensa y en donde existe una profunda polémica, entre las corrientes pacifistas y militaristas acerca de su conveniencia.

En los siguientes Subepígrafes, se contempla la justificación del Gasto Militar, que constituyendo una cuestión muy antigua, sigue plenamente de actualidad, al existir colectivos cada vez más influyentes en la sociedad, que quieren suprimir o casi anular este gasto.

Otra cuestión paralela, es el efecto que produce el Gasto Militar y encontramos en las teorías del profesor Buchanan, premio Nóbel de Economía en 1986, una plena justificación del gasto militar, por la riqueza que produce en las ciudades norteamericanas, cuando tiene al lado una base militar.

En el Capítulo Sexto, hacemos una disección de las transiciones políticas que han tenido lugar recientemente, con motivo de los últimos cambios mundiales y por consiguiente de sus correspondientes efectos económicos. Como tema principal y paradigma de todos los demás, se encuentra el derrumbe del principal país en que se implantó el comunismo, es decir, la Unión Soviética, pues era el principal referente y apoyo de todos los regímenes comunistas del mundo.

La Unión Soviética tenía, como correspondía a su condición de país totalitario, una economía centralizada de Planificación Central, donde todas las decisiones las tomaba el órgano supremo del Partido Comunista. Es conocida la máxima que el dictador Stalin, dejó impresa, en la mente de todos los dirigentes posteriores a él y que consistía en la idea fundamental, derivada de la victoria en la Segunda Guerra Mundial, de tener permanentemente equipadas doscientas Divisiones de Infantería, con sus correspondientes apoyos en otras Armas. Esto suponía más o menos, tener siempre unos seis millones de efectivos con su material correspondiente, en perfecto estado de

operatividad y al aumentar exponencialmente el coste del armamento moderno, contribuyó en gran medida al colapso financiero del país.

En el Epígrafe siguiente, tratamos este mismo tema de fondo pero en los demás países comunistas, es decir, los llamados países “satélites”, en los que sus economías en general, estaban artificialmente sostenidas por el gigante que era la Unión Soviética. Concentramos en un grupo a los países de Europa Central y Oriental, por ser de características muy similares y al reunir condiciones muy próximas, su evolución tanto política como económica fue muy similar.

Otro caso distinto, son los países comunistas de Asia, donde destaca con nombre propio la China continental, nuevo coloso del comunismo aunque tenga en su territorio un espacio económico capitalista, como es Hong Kong. La China está llevando a cabo un programa de rearme a todos los niveles, es decir, de armamento convencional y nuclear, para disputar la supremacía mundial a los EEUU en los años venideros y que de la misma manera que la URSS, puede acabar en la ruina y terminar con las expectativas económicas actuales.

En el Epígrafe siguiente, tratamos para terminar, el problema de los países en desarrollo y en donde se deberían gastar todos los recursos posibles, para sacar de la pobreza a amplias capas de población. En estos países, el desarme se vuelve una necesidad imperiosa y sin embargo, la apetencia por el gasto en armamento de segunda mano es notoria, dadas las ganas de amedrentar al país vecino, e incluso existe en países con problemas de desnutrición de la población, como la India, que desarrolla un programa de armamento nuclear.

En América Central, nos encontramos numerosos países con problemas de subversión y en donde operan desde hace tiempo, amplios movimientos guerrilleros, por lo tanto es necesario ayudar a estos países, a establecer instituciones democráticas y dotar de los medios justos a las Fuerzas Armadas. También en América del Sur, nos encontramos sociedades convulsas, por regímenes dictatoriales de corte militar y en donde están en marcha procesos de normalización democrática, que es necesario apoyar, para que también tengan unas Fuerzas Armadas proporcionadas.

Este trabajo está dirigido sobre todo a estos países de América Latina, que bien han sido de extrema izquierda o de extrema derecha golpista y en donde nos gustaría que dados los lazos culturales comunes con nuestra nación, les ayudase a una plena

normalización democrática, como afortunadamente se hizo en España. Es fundamental considerar la necesidad básica de unas Fuerzas Armadas, al servicio del país y dotarlas de los medios necesarios, considerando las amenazas reales que existan. Porque no pueden las Fuerzas Armadas, controlar con su sola voluntad a la sociedad civil, ni hay que destruirlas, para ser substituidas por fuerzas paramilitares de carácter anárquico y complacientes con los antiguos guerrilleros ahora en el poder.

En el último Subepígrafe, hacemos un resumen de todos los demás países englobados en el concepto, de Tercer Mundo y en donde encontramos a los países fundamentalistas islámicos, cuya mentalidad religiosa les hace concebir una situación de posible conflicto y por lo tanto de enfrentamiento con los países occidentales. La consecuencia se traduce, en que encuentran cobertura los principales movimientos terroristas actuales y el resto, está compuesto por una gran variedad de Estados africanos, en donde será más difícil dadas las condiciones socio-culturales, establecer unas bases para el funcionamiento de unas Fuerzas Armadas, cuya razón de existir sea servir a la sociedad en donde están ubicadas.

La Tercera Parte del trabajo, denominada “Investigación Operativa”, describe desde la Segunda Guerra Mundial, el enfoque científico para analizar exhaustivamente y en forma completa, las distintas alternativas entre las que se puede decidir.

El Capítulo Siete, está dedicado a la introducción de esta técnica y a señalar como un buen investigador, debe tratar de examinar todos los medios disponibles para realizar las tareas específicas a realizar.

En el Subepígrafe siguiente, se razona, el porqué de la utilización de una herramienta fundamental, como son las matemáticas, para poder manejar situaciones económicas con muchas variables, pues con dos o tres variables, todavía se puede razonar de forma lógica sin el apoyo matemático.

Esta forma de operar, ha dado lugar a la aparición de la Econometría, que constituye una parte de la Economía, que representa numéricamente las relaciones económicas, mediante la utilización de la Teoría Económica y la Estadística.

En el Epígrafe siguiente, se hace una descripción breve de las relaciones matemáticas fundamentales, que utilizaremos a continuación, en la construcción del modelo matemático. Un concepto fundamental que relaciona las incógnitas, consiste en

la función, considerada por los autores como sinónimo de correspondencia y de esta manera se forma una expresión.

Esta expresión, permite calcular el importe de los recursos económicos, con relación al nivel de seguridad que hay que alcanzar, partiendo de un cierto nivel de peligrosidad. Las variables que queremos introducir pueden ser muchas, pero hay que tener en cuenta que si utilizamos pocas, quedará un modelo alejado de la realidad y que no nos resolverá muchas dudas. En cambio, si se utilizan innumerables variables, resultará un modelo matemático de tal complejidad, que para utilizarlo se verá condicionado por esa multitud de datos.

Entonces, lo mejor es, teniendo en cuenta que un modelo es una aproximación de la realidad, encontrar el equilibrio entre un buen número de variables, que reflejen de forma amplia el dibujo de la realidad. Una representación simbolizada de la realidad, que contiene los rasgos principales del original, suele llamarse modelo y esta representación construida, suele utilizarse para poner bajo estudio, aspectos presentes o futuros, verídicos o idealizados de dicha realidad, sin que ella cambie en absoluto. Si las características registradas son contadas, medidas, representadas o estimadas numéricamente, el procesamiento de la información y presentación de resultados será obligatoriamente a través del lenguaje y procedimientos matemáticos, denominándose en éste caso modelo matemático.

Mención aparte merece el denominado keynesianismo militar, corriente de pensamiento basado en las teorías del economista Keynes y que en base de consideraciones de estos cálculos matemáticos, postulan aumentar el gasto militar, como vía de mejorar el nivel de vida de la sociedad.

En el último Epígrafe, se analiza el marco donde se van a aplicar estos modelos matemáticos, pues se pueden aplicar a unas zonas en concreto, o bien llegar a hacer una aplicación global. A este respecto, es interesante analizar los procesos integradores económicos donde, o bien por llegar a economías globalizadas, o bien por una integración de actividades, son de mayor utilidad estos modelos. Por otra parte, es obligado hacer una mención, como ejemplo a seguir en una transición política, a los Pactos de la Moncloa, en donde todas las partes implicadas pusieron algo de su parte, para que la economía no naufragase, en unos momentos tan delicados políticamente hablando.

Para terminar y dado que en el modelo matemático, se trata de las variables de seguridad y bienestar de la población, describimos someramente el concepto de defensa en la actualidad, donde el énfasis ya no lo tienen las grandes unidades armadas, sino la protección de la población civil, tanto en guerra como en paz.

En el Capítulo Octavo, realizamos la aplicación del modelo a las situaciones descritas, es decir, analizamos el gasto durante los Presupuestos franquistas y posteriormente, la evolución seguida hasta los Presupuestos actuales, con la democracia.

Respecto al modelo econométrico, hay que tener en cuenta que las estructuras formales de la matemática son creaciones ideales de la mente humana, pero bien aplicadas puede ser un modelo real del mundo. Sus fundamentos, axiomas, postulados, reglas, etc., son convencionales y al seguir el “modelo axiomático”, la matemática pura presenta perfecta coherencia y lógica en sus partes intermedias, pero en cuanto aplicada, puede no corresponder con las exigencias de la realidad misma, puede no engranar, como dice Wittgenstein, con la realidad que quiere representar.

El problema por consiguiente, de la utilidad o conveniencia de una mayor o menor matematización del saber, ya sea su geometrización, aritmetización, etc., es en el fondo de naturaleza gnoseológica, es decir, se trata de conocer si el modelo matemático capta mejor y expresa más adecuadamente la naturaleza y complejidad de una determinada realidad, porque a fin de cuentas para eso es la matemática. Einstein solía repetir, que “en la medida en que las leyes de la matemática se refieren a la realidad, no son ciertas y en la medida en que son ciertas, no se refieren a la realidad”. Heisenberg, que tantas veces ponderó la exactitud y la precisión de la matemática, dice que:

“Sería una conclusión prematura, afirmar que podemos evitar las dificultades, limitándonos al uso del lenguaje matemático. Ésta no es una salida real, pues no sabemos hasta qué punto puede aplicarse el lenguaje matemático a los fenómenos. En resumen, también la ciencia tiene que recurrir al lenguaje habitual cotidiano, que es el único que nos permite captar realmente los fenómenos”.

Pero en la medida, en que un investigador, domine más campos del inmenso arsenal matemático, podrá idear, crear y estructurar modelos matemáticos, para representar adecuadamente el área o el problema específico de su investigación.

A mayor gasto militar, mayor Seguridad, mientras que en un ambiente estratégico deteriorado, daría lugar a una menor Seguridad, en Economía estas funciones se denominan de Cobb-Douglas y son de la forma:

$$y = AK^\alpha L^\beta$$

Ahora bien según la teoría económica, con funciones de este tipo, a cada factor de producción se le paga exactamente su productividad marginal, esto es, el margen que aporta cada uno de los factores a la producción.

Los factores son el capital (K) y el trabajo (L) y la idea de aportar el margen, significa exactamente lo mismo que una derivada. Dicho de otra forma, si incrementamos el trabajo un poco, veremos cuánto crece la producción.

Por tanto la productividad marginal del trabajo en esta función será:

$$\frac{dy}{dL} = \beta AK^\alpha L^{\beta-1} = \beta \frac{y}{L}$$

Una de las virtudes de la función Cobb-Douglas, es la facilidad que tenemos para encontrar su derivada, posteriormente el análisis económico se vio notablemente enriquecido con la aparición de una nueva clase de funciones de producción, la denominada “homohipalágica” o CES. Esta función de producción, ha abierto nuevos cauces a las contrastaciones empíricas y contiene como un caso particular, a la función anterior, es decir, a la función Cobb-Douglas, porque si bien la elasticidad de sustitución es también constante, admite la posibilidad de que ésta pueda tomar cualquier valor.

Por ejemplo, la relación entre seguridad y gasto civil será de sustitución, ambos factores de producción en proporciones variables, permitirían obtener la misma cantidad de producto. En la teoría económica, este tipo de funciones son denominadas, funciones de producción con elasticidad de sustitución constante (CES). Los problemas relacionados con el concepto de la elasticidad de sustitución, son ciertamente numerosos, pero normalmente la elasticidad en economía, es la capacidad de reacción

de una variable, en relación con cambios en otra. Este término mide, la variación porcentual que experimenta una al cambiar otra, estas variables son cuantitativas y se recurre a este concepto acuñado por Alfred Marshall, para examinar la relación entre precios y demanda, o entre diversos factores que conciernen y afectan a la producción.

Agradecimientos

La labor investigadora es una tarea fundamentalmente individual, se realiza mediante un trabajo paciente de lectura, observación de los datos obtenidos y un análisis detallado de todos los puntos observados.

Pero esta labor investigadora no se concibe sin una tarea de equipo, que permite la ayuda, apoyo y en definitiva la orientación del trabajo, por parte de personas expertas ya, en la materia objeto de estudio.

Agradezco al profesor Emilio Conde Fernández-Oliva su atención y dedicación, que ha tenido siempre con mis ideas y proyectos, sus consejos y acertadas observaciones, han contribuido mucho a la realización de la presente tesis.

También al Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, pues constituye el marco ideal para la realización de este tipo de estudios y en donde siempre encontré atención y la disposición a recibir cualquier tipo de ayuda.

Respecto a los antecedentes históricos, materia ampliamente tratada en este trabajo, ha resultado primordial la labor investigadora llevada a cabo en el Archivo General de Simancas, agradezco la colaboración desinteresada de todas las personas que me han prestado su atención y especialmente de su Director.

Igualmente quiero agradecer a todos los Archivos y Bibliotecas pertenecientes al Ministerio de Defensa, en donde he recabado información y préstamos bibliográficos, su atención y consideración en mis inquietudes, especialmente a la Academia de Caballería de Valladolid.

A mi familia, por su aliento y respaldo en todos los momentos en que se siente el peso añadido de esta investigación, al trabajo diario como Coronel Interventor y muy concretamente a mis hijos.

Entre ellos es de destacar la labor de mi hijo Diego, que me ha ayudado de forma clarificadora en mis ideas y a mi hijo Alberto, que domina de manera sencilla el ordenador en su vertiente de tratamiento de textos.

Y finalmente al Ministerio de Defensa, en cuyo seno he realizado la idea fundamental de mi trabajo, dándome los principales medios de investigación.

PRIMERA PARTE

EL PRESUPUESTO DE DEFENSA EN ESPAÑA

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1. PRIMEROS ATISBOS DE PRESUPUESTO

1.1.1. Baja Edad Media

Durante la Alta Edad Media en la España cristiana medieval y en sus diversos Reinos, no hubo grandes necesidades financieras, porque eran todavía incipientes Estados, sin embargo, los gastos públicos aumentaron de forma considerable en la Baja Edad Media y es a partir del siglo XIII, cuando los gastos reales se incrementaron de tal manera, que frecuentemente eran superiores a los ingresos recaudados, sin que los recaudadores regios pudiesen hacer nada por impedirlo. Concretamente, estos gastos públicos subieron de forma notable en la Corona de Aragón, a causa de la política de expansión mediterránea de los Monarcas aragoneses.

En general, la enajenación por los Reyes de parte de los dominios territoriales del Patrimonio Real, en favor de los prestamistas o banqueros, contribuyó a la escasez creciente de medios económicos, por lo que los funcionarios reales cada vez tenían más dificultades, en atender los gastos originados por las guerras, las expediciones militares y las actuaciones de la política exterior. Se tiende al mantenimiento de una Corte regia, con el consiguiente pago regular de salarios públicos, a los oficiales, al servicio real y además las embajadas enviadas a las otras Cortes, se convierten en más costosas, debido a la imagen que el Monarca quiere proyectar, al relacionarse con otra Corte real.¹

Es a principios del siglo XV, cuando en Castilla y León se empezaron a hacer “Presupuestos rudimentarios” y como ejemplo de estos presupuestos, está la relación de ingresos y gastos, hecha durante la minoría de edad de Juan II, que fue publicada en

¹ GARCÍA DE VALDEAVELLANO Luis, *Curso de Historia de las Instituciones Españolas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, p. 597.

1796 por el P. Liciano Sáez, en su obra “Demostración histórica del verdadero valor de todas las monedas que corrían en Castilla durante el reinado del señor don Enrique III”. En casi todos los Reinos hispano-cristianos de la Edad Media, el Rey necesita el consentimiento de los Estamentos sociales reunidos en Cortes, para poder exigir nuevos tributos o contribuciones, que no estuviesen reconocidos por los “fueros”, es decir, “pechos desaforados”, como los llamaron por ejemplo las Cortes de Medina del Campo de 1328.²

En la Real Hacienda castellana del siglo XV, los principales cargos que controlaban toda esta actividad financiera, eran el “Mayordomo Mayor”, el “Canciller” y los cuatro “Notarios Mayores”, también intervenía el “Dispensero Mayor”, pero en relación con los suministros. Como órgano fiscalizador “a Posteriori”, se encontraba la “Contaduría Mayor de Hacienda”, que era la máxima autoridad, sobre la legalidad de todos los actos efectuados con dinero real.³ Es posible que hubiese Contadores de Cuentas, con Enrique II y existen menciones concretas en 1412 y 1425, hasta la regulación completa sobre esta institución, que se produce cuando Juan II nombra los de su época en 1437 y 1442 y las Disposiciones Complementarias, que promulgan los Reyes Católicos en 1478.

Respecto al tipo de gasto público y dejando a un lado, los gastos extraordinarios debidos a guerras u otros motivos no habituales, eran normalmente dichos gastos los llamados actualmente de “vida y funcionamiento”. En la Contaduría Mayor de Hacienda, existía la norma de hacer al principio de cada año, un “sumario” del valor de las rentas que se iban a recibir y por otra, de los gastos, empezando por los salarios de los ministros y oficiales de justicia y hacienda, guardias de las Guardas Reales, etc., además de los “situados”, que se hacían habitualmente. No son estos documentos presupuestos, porque faltaban en ellos requisitos tan importantes, como la aprobación previa, la comprobación posterior, la adquisición de rango legal o la exigencia de un cumplimiento riguroso. Son simples estimaciones, pero con buen criterio, por lo que su contenido es de enorme valor y los “sumarios”, permitían a los funcionarios reales, tener una idea de los recursos con que contaban y de las obligaciones que tenían que pagar.

² Ibidem, p. 598.

³ LADERO QUESADA Miguel Ángel, *Itinerario histórico de la Intervención General del Estado*, Madrid, Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, 1976, p. 27.

Los gastos ordinarios estaban constituidos por partidas fijadas con anterioridad, como “el salvado” y “el situado”, con que los reyes no podían contar, porque atendían a obligaciones fijas y cada año podía haber gastos especiales como “el prometido”, que ganaban diversos arrendadores al tomar para sí la renta, o las “suspensiones” y “quiebras”, que algunas veces era preciso admitir en algunas rentas.⁴

Es, sin embargo, en el Reino de Aragón, que a partir del siglo XII está ya muy organizado y dura hasta principios del siglo XVIII, en que desaparece como consecuencia de la unificación española de los Borbones, donde se articula una fórmula de gobierno estamental. El Reino es políticamente la conjunción de los estamentos, que a su vez están constituidos por la aristocracia, baja nobleza, clero, estado llano y administrativamente, un conjunto de señoríos y de municipios. De esta manera, el enfrentamiento financiero se producirá, cuando el Rey quiera realizar empresas de las que el Reino no crea salir beneficiado, o si además el Rey quiere ostentar un boato excesivo.

Los “Contadores” o “Inquisidores de Cuentas”, se ocupan de las Cuentas del año precedente al de su nombramiento y la audiencia, admisión e impugnación de Cuentas, la realizan del uno al quince de junio en la residencia de la Diputación. La función de estos Contadores se define en 1518, como la de “fazer examinar, impugnar, aprovar, improvar y reprovar, diferir y ducidir todos y qualesquiere contos, de qualesquiere cantidades, cosas e bienes” de Diputados, arrendadores y administradores. Se ordena que no admitan en legítima data, sino lo que los Diputados hubieran gastado, observando las Ordenanzas del año citado, rechazando las que hallaran haber gastado contra la forma, serie y tenor de las referidas Ordenanzas y actos de Corte, quitando todo abuso y obligando a restituir a los Diputados, que hubieren ordenado mal los pagos, por lo que los nuevos Diputados, se convierten en ejecutores de aquéllos a quienes suceden.⁵

En Castilla, durante el reinado de Enrique IV, los Contadores y sus Oficiales, piden y llevan grandes cantidades de maravedíes, como garantía del buen cumplimiento de sus obligaciones, de esta forma se previene una práctica corrupta, como es entregar libramientos en blanco, a favor de caballeros y escuderos de la Guardia del Rey y otros

⁴ Ibidem, p. 33.

⁵ Ibidem, p. 41.

nobles sobre los tributos. Durante el reinado de los Reyes Católicos, en las Cortes de Madrigal en 1476, se establecen las prescripciones, para el buen cumplimiento de sus deberes por parte de los Contadores. La ordenación formal de la Hacienda castellana, data de las Cortes de Madrigal de 1476, consta en el título II del libro IV de las ordenanzas de Montalvo y pasa a la Nueva Recopilación IX, II, 1º.⁶ Se prohíben las dádivas, presentes y servicios, excepto cosas de comer y beber en pequeña cantidad y juraban los Contadores no proveer receptoría por parentesco o amistad, excepto si creyesen que la persona era idónea, fiel y suficiente para el cargo y no librar oficio ni quitación, sino a personas que lo merecieran realmente, a no ser que fuese impuesto por el rey.⁷

1.1.2. Los Habsburgo

Para facilitar el cobro de los tributos, alcabalas y tercias, Carlos I expidió Cédula en Zaragoza el 12 de noviembre de 1518, “a fin de cobrar para Nos y para nuestra Corona Real lo que nos pertenece”. Cuando el emperador coronado en Aquisgrán, regresa a Castilla, dedica mucha atención a los problemas de la Hacienda Real y después de reorganizar las Contadurías Mayores, crea el Consejo de Hacienda. Apenas llega Carlos V a Valladolid en 1522, comienza a desarrollar grandes planes y antepone a todo la reorganización de la Hacienda, maltrecha después de la guerra civil, llamada de los “Comuneros” y de la invasión francesa en Navarra y Guipúzcoa, porque tan grandes eran ya las deudas que el Emperador exclama: “Miedo tengo de que ha de haber quiebra”.

Los Contadores Mayores de Cuentas, realizan funciones amplísimas y en todas las Cuentas de ingresos y gastos, era preceptiva su intervención, por consiguiente, al ser abrumadoras las deudas, inherentes a la política imperial, sufragadas con ingresos del Reino, la Contaduría Mayor de Cuentas rebasa los límites de Castilla, por lo que en sus viajes el Emperador se desplaza siempre en compañía de algún Contador, que vigila, anota por cargo y data, registra y remite a la Corte la Razón del gasto.

⁶ CARANDE Ramón, *Carlos V y sus banqueros*, vol. 1, Barcelona, Crítica, 1977, p. 291.

⁷ GIBERT Y SÁNCHEZ DE LA VEGA Rafael, *Quenta y Razón de los caudales públicos*, Madrid, Intervención General de la Administración del Estado, 1999, p. 30.

En la Contaduría Mayor de Cuentas, quedan los expedientes y sus jefes autorizan los documentos acreditativos de los pagos y en primer término las libranzas que señalan con su firma, además a los Contadores se atribuye la impugnación o la aprobación de las Cuentas, así pues el servicio de esta Contaduría, se corresponde con lo que actualmente puede ser la Intervención General y hasta cierto punto con un Tribunal de Cuentas.⁸

La Ordenanza de 20 de noviembre de 1593, fija más prohibiciones a los Oficiales de los Contadores, con respecto a los Libros que llevaren y señala los cometidos de aquéllos.⁹ Bajo Carlos I, aparece el oficio dominado por la poderosa personalidad de Francisco de los Cobos, que inició su carrera sirviendo cinco años en la oficina de su tío, empleado en la Contaduría de la Reina, ya en 1510 era Contador de Mercedes, Secretario de Estado en 1516 y dos años después, tuvo el cargo de todo lo que se libraba para las necesidades públicas.

Los Contadores Mayores, los Consejeros y todas las personas encargadas de calcular los gastos y los ingresos de la Hacienda Real, nunca tuvieron demasiada fe en la exactitud de sus previsiones, pues así los confirman los “tanteos de cuenta”. Pudieran justificar aquella incertidumbre, las tremendas vicisitudes de los continuos gastos por las reiteradas guerras, ya que la Hacienda de Carlos V fue casi sin interrupción, la de un beligerante, que combatió no solo con varios rivales, sino también en escenarios muy alejados. Pero una de las causas, por la que no se pueden pagar las deudas, consiste en las propias características de esas rentas, es decir, en las repetidas emisiones de Juros, que en vano pretenden ir cubriendo el déficit. Y fuera de las rentas ordinarias, se recurre a los servicios, maestrazgos, cruzada, subsidios y más tarde a las remesas indianas, para ir pagando a los que habían hecho anticipos y mientras la cobranza de estos ingresos no llegaba, se permitía que los acreedores para no esperar a cobrar sus deudas, se hiciesen cargo de la cobranza como arrendatarios.

La interpretación de un manuscrito, considerado por Ehrenberg “Presupuesto relativamente certero”, respecto a los gastos de 1543, nos indica que ya no son simples estimaciones de gasto, sino que dicho documento tiene una estructura y posibilidades de cumplirse con bastante aproximación. Ehrenberg acierta, al afirmar que este presupuesto

⁸ Loc.cit. 6, p.297.

⁹ RAQUEJO ALONSO Antonio, *Historia de la Administración y Fiscalización Económica de las Fuerzas Armadas*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1992, p. 162.

se confecciona a instancias del emperador Carlos I, incluso puede pensarse que el mismo lo dicta, por lo tanto, es un presupuesto hecho sin pensar en los banqueros. Calcula lo que habría de gastarse, tanto en lo ordinario, como en lo extraordinario, durante el año 1543 y los dos siguientes, incluyendo lo que restaba por cumplir y disponiendo de lo que se podría servir, entre los ingresos de cada año, para las obligaciones previstas. Asimismo, este documento suscrito por Vázquez de Molina, tiene el valor de una pauta, entregada a Cobos y a los del Consejo de la Hacienda, para que se atuviesen a ella, en la Ordenación del gasto. Sin embargo, todo lo consume la política imperial, causa persistente del desnivel entre ingresos y gastos, que a finales del reinado llega a ser vertiginoso, por los enormes gastos ocasionados.

También, es interesante hacer mención del Reino de Navarra, como parte integrante de los reinos cristianos de la península ibérica y nos encontramos con el Juramento Real de los Albert, dinastía reinante, que expresa un cierto programa, al recoger la voluntad de don Juan y doña Catalina, por decir, “partiremos los bienes del dicho Reino de Navarra con los súbditos del dicho Reino”, es decir, el juramento realizado en Pamplona el 10 de enero de 1494 y recogido en la Novísima Recopilación, de las leyes del Reino de Navarra.¹⁰ Esta forma de hacer las cosas, tiene su influencia en todos los aspectos y también en el aspecto económico, produciéndose así una cierta duplicidad, al confluir dentro del territorio navarro, las Haciendas del Rey y del Reino. La pluralidad reseñada, obligaba a la atención por partida doble, lo que con cierta prevención, se podría hablar de una primera época, que aunque medieval, también es de una concepción moderna del “Presupuesto”.

Las Cortes otorgan a Carlos II de Navarra, treinta mil libras en 1355 y seis años después, solicita de las mismas reunidas en Tudela, una imposición temporal del cinco por ciento, del valor de todas las heredades que se vendiesen y cambiasen en el Reino. A este rey Carlos II, el devenir de sus empresas mermó de tal modo su Erario, que “no tenía lo suficiente para atender a tanto gasto como le ocurría”, por lo que acometió una importantísima gestión fiscal, que en terminología actual, se podría llamar “financiera”, revitalizando la Cámara de Comptos Reales, porque hasta entonces las Cuentas navarras

¹⁰ SALCEDO IZU Joaquín, *Itinerario histórico de la Intervención General del Estado*, Madrid, Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, 1976, p. 61.

se controlaban sólo por el Tesorero, aunque los libros de Tesorería se llevaban ya con alguna regularidad, desde el siglo XIII.

Por otro lado, durante la permanencia de los Monarcas en su otro reino, en el de Francia, las Cuentas navarras se controlaban desde los Comptos de París, hasta que se desgajaron de las Cuentas Generales del Rey de Francia. Esta incipiente institución, armonizada con la Tesorería, podrá dar la oportunidad a Carlos II, para reorganizar en un momento delicado, las finanzas reales y el 18 de febrero de 1365, el Monarca rodeado de su Consejo, dispuso que haya cuatro hombres buenos, que sean “Maestros Oidores generales de Comptos” y dos clérigos con ellos.

Volviendo a España, Felipe II tras una visita a la Contaduría Mayor de Cuentas, fijó por una Ordenanza del 2 de agosto de 1569, los aranceles a percibir por los Contadores Mayores y sus Tenientes y en la Ordenanza de 20 de noviembre de 1593, se prohíbe a los Contadores, que se llamen “Mayores”, aunque así se llamen las Contadurías de las que formen parte. Unas instrucciones dadas por Felipe II el 29 de mayo de 1584, señalaban las obligaciones más relevantes de estos Contadores, pues tenía cada uno de ellos las listas de toda la gente de guerra, firmada la de cada Contador por otro y la Razón y Cuenta particular, con el sueldo de la gente expresada en pliegos agujereados.¹¹

Las Ordenanzas de la Contaduría de Cuentas de 10 de julio de 1554, son un intento de mejorar la situación debida a la falta de dinero, con que se halló la Hacienda Real en 1553 y que fue atribuida al poco celo de la Contaduría Mayor, en la recaudación de rentas. Se dispone que los libros de la Contaduría tienen que estar en buena guarda, llevando los Oficiales un Registro de ellos y dándoselo firmado a los Contadores, además los Libros con una antigüedad mayor de ocho años, no necesarios para el continuo despacho de los negocios, se depositarán en el Archivo de Simancas.

Posteriormente, se promulgaron las Ordenanzas de 1568 y las de 1593, siempre con un afán de mejora y de un mayor control del gasto público, tanto desde el aspecto monetario, como del manejo de fondos legal, es decir, las competencias en materia punitiva, como puede ser, el incumplimiento de los requisitos legales que estaban ordenados. Las Ordenanzas de 20 de noviembre de 1593, concedían al Consejo de Hacienda, el nombramiento de todos los funcionarios de cuentas, incluyendo los

¹¹ Loc. cit. 9, p. 164.

Contadores militares, que desde 1573 habían sido nombrados por el Consejo de Guerra. Éste sin embargo no monopolizaba el conocimiento de todos los asuntos militares, pues quedaba fuera de su jurisdicción los temas castrenses de Flandes, Italia y las Indias.

Incluso dentro de España, se veía limitada su competencia, con las facultades de los demás Consejos, como eran el de Estado, Castilla, Hacienda, Órdenes militares y los de las provincias de Aragón y Portugal. Las condiciones para ser nombrados Contadores, casi no variaron a través de los siglos, pues el cargo requería principalmente inteligencia, preparación, honradez y buena conducta. Así, como ejemplo característico, diremos que a los Contadores de la provincia de Álava, se les exigía “que fueran personas puestas para ver las cuentas y gastos, elegidas por los Procuradores presentes en la Junta de la Hermandad el día de San Martín, siendo personas buenas y de buena conciencia y entendidas, que lo sepan hacer bien, que no sean parciales, ni aficionadas a persona alguna y hagan juramento en la Iglesia, sobre la Cruz y los Santos Evangelios de actuar bien, fiel, leal y derechamente sin parcialidad ni banderías”¹².

El régimen de 1593, fue sustancialmente modificado por una Ordenanza dada en Lerma el 26 de octubre de 1602 y se ordenó que el Consejo de Hacienda y su Contaduría Mayor fueran un Tribunal, pues eran los mismos negocios de una misma sustancia, los que se trataban en ambos tribunales. Desapareció el nombre de Contadores y además del Presidente, habría ocho Consejeros de Hacienda, sustituyendo esta denominación a la Contadores. Un Decreto de 31 de enero de 1687, creó el oficio de Superintendente General de la Real Hacienda, “el empleo de más autoridad de cuantos se conocen en Europa”, a este Superintendente, irán estrechamente ligados el destino y la función de los Contadores de Provincia y en el año 1691, se puso en cada una de las veintiuna provincias de Castilla, un Superintendente. La Instrucción de 2 de septiembre de 1691, significa un notable avance en el régimen de intervención, pues se refiere su preámbulo a una Real Orden de 23 de julio de 1691, sobre la forma de administrar, cobrar y distribuir las Rentas Reales y el Servicio de Millones.¹³

Por último, haremos una especial mención a los Contadores militares, cuya primera referencia nos viene dada por un Albalá, expedido en Madrigal de las Altas

¹² Loc. cit. 9, p.167.

¹³ GIBERT Y SANCHÉZ DE LA VEGA Rafael, *Contadores de Hacienda e intervención fiscal en el Antiguo Régimen Castellano*, Madrid, Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, 1976, p. 132.

Torres, por el rey Juan II el 30 de septiembre de 1442 y donde se expone: “que librándose muchas ayudas de costas, ordena y manda a los Contadores y Tesoreros, que las tales ayudas no se libren salvo las que el rey ordenare”. Según la Ordenanza de 13 de junio de 1551: “Los Contadores llevarán un libro donde trasladen los asientos de los Capitanes y sienten los jinetes y caballos y anoten el sueldo y ventajas que lleva cada uno y lo que se libra por paga, para que esté sabido lo que a esto toca, cada vez que menester fuere”.

Relacionaremos a continuación, a las distintas clases de Contadores militares que existieron y que fueron durante siglos, el elemento esencial de nuestra Administración económica castrense y entre ellos podemos citar:

1.- Los Contadores del “Sueldo”, que en tiempos de Isabel la Católica tenían a su cargo los gastos militares y por la Ordenanza ya mencionada de 13 de junio de 1551, se dispone que todos los pliegos de los libros, en fin de cada plana, estén señalados por el Contador de sueldo de la señal con que suele firmar, a fin de que pueda hacer entera fe en juicio o fuera de él, para que no haya fraude ni engaño alguno.

2.- Contadores del “Sueldo y Gente de Guerra”, en unas instrucciones dadas por Felipe II el 29 de mayo de 1584, se señalaban las obligaciones más relevantes de estos Contadores: tenía cada uno de ellos las listas de toda la gente de guerra, firmada la de cada Contador por otro y la razón y cuenta particular con el sueldo de la gente expresada en pliegos agujereados. Asentaban en las listas las plazas de los soldados, que venían a servir con sus señas personales y datos familiares, no asentaban a ningún extranjero, ni permitían que corriera sueldo a ningún soldado, sino desde el tiempo que se asentaren y fueren incluidos en las listas de los Contadores. Hacían que no se librase su paga al que resida ni sirva de ordinario en su bandera, que las pagas a la gente de guerra o socorro fuera con orden del Rey o del Capitán General y fuesen firmadas por el Veedor y Contador, además no hacían bueno ningún pago del Pagador, sin orden del Capitán General firmada por el mismo y señalada por el Veedor.

3.- Contadores del “Sueldo y de la Artillería”, que tienen su origen en la orden dada por el Capitán General de Pavía el 15 de enero de 1557, para que se resolviesen las diferencias surgidas entre el Contador de dicho Ejército y el de Artillería, sobre la forma de hacer las libranzas y quién ha de tomar razón de las mismas.

4.- Contadores de las “Capitanías de las Guardas de Castilla”, que se les nombra en la Ordenanza de 5 de abril de 1525, cuando se manda que los referidos Contadores muden de unas Capitanías a otras de tres en tres años y cuando se mudaren dejen los libros al Contador que le sustituya.

5.- Contadores de “Compañía”, dichos Contadores según la Ordenanza referida de 13 de junio de 1551, llevaban un libro donde anotaban los caballos que tenían los soldados y los que presentaren más tarde para mejorarlos o sustituir al que muriere.

6.- Contador del “Ejército”, se estableció en España por Real Ordenanza de 4 de julio de 1718, para intervenir las entradas y salidas de los caudales destinados al sostenimiento de las tropas.

Respecto a la Marina nos encontramos con:

1.- Contador de “la Armada”, fueron los reyes doña Juana de Castilla y su hijo don Carlos I, quienes nombraron a Antonio Coca Contador de la Armada el 30 de abril de 1519 y se le preveía estuviere presente en el rescate y presas que se hicieren, tanto en mar como en tierra, para llevar de ello la Razón y Cuenta de lo que corresponde al Rey y además llevase cuenta de todo lo que dentro de las naves se contempla.

2.- Contador de “Marina”, que era el oficial encargado de la Cuenta y Razón de todo buque de guerra, donde se consideraba como primer oficial de cargo o el superior de todos los de esta clase, los cuales debían de responder de los efectos que llevaban sus respectivos buques. El Contador de Marina Juan Gallego, en la primera mitad del siglo XVI, desempeñó una misión diplomática cerca de Barbarroja, por mandato de Carlos I, para que aquél se apartara con sus galeras y las de sus amigos y criados, de la armada del turco, ofreciendo a cambio entre otras cosas la plaza de Bujía en el norte de Argelia.

3.- Contador de “Bajeles Desarmados y Presidios”, que tenía a su cargo la revista diaria de los oficiales de mar y marinería y llevar la cuenta de los buques desarmados.

4.- Contadores de “Galeras”, dado que ya en tiempos de Pedro I de Castilla los Contadores embarcaban en las galeras y a ellos estaba encomendada la Cuenta y Razón, distribución de sueldos y otras funciones propias del gobierno económico. Llevaban un Libro donde estaban anotados todos los oficiales, marineros y otras gentes de mar y se

tomaba nota del día, mes y año que entraban, de lo que ganaban al mes y esto lo habían de sentar en virtud del mandato del General.¹⁴

En 1558, al llegar al poder Felipe II, le dirige el Contador Luis Ortiz un alarmante “Memorial”. En él se advierte, que la producción española no puede competir con la de fuera, por la situación de opresión en que se encuentra España, colapsada por motivos financieros y con dependencia económica de otros países, a pesar de los metales preciosos que recibe, pues con esta falta de competitividad, el Reino se convertirá en algo así como, las Indias para los restantes europeos, si a tiempo no se corrigen los males o defectos.

Y otro caso significativo de no tener un Presupuesto determinado, es el de la Monarquía hispánica en su época de mayor esplendor con Felipe II, porque antes del año 1566 el gasto militar total realizado por Castilla, no superaba los 2.000.000 de ducados anuales y en la década de los setenta, éste llegaría a oscilar entre los 4.000.000 y los 4.500.000. En 1590, esta cantidad llegaba a duplicarse, calculándose en 10.000.000 de ducados al año, la cantidad necesaria para atender las necesidades militares.

Aunque estas cantidades se tomen de manera aproximada, había otros recursos denominados extraordinarios, cuya cantidad era variable y generalmente no conocida de antemano, sino la cantidad que de alguna manera se pudiese conseguir. Eran las sumas aprestadas por las ciudades y cantidades pagadas por la nobleza, a cargo de sus respectivos presupuestos, para hacer frente al gasto que representaba la movilización de los recursos financieros y afrontar el gasto de la guerra y de su administración, siendo seguro afirmar que estas cantidades destinadas a la milicia y defensa, ocasionaron graves alteraciones en la economía de los reinos ya muy debilitados.

Pero muy especialmente, al advenir al trono Felipe III, comienza la fatídica historia de las oscilaciones del vellón, entonces se cae en la cuenta, de que no es un desajuste de lo que se trata, sino de una mala situación que afecta a la entera vida económica y social del país. Es un estado general, provocado por las guerras con todos los gastos implícitos y devastaciones que provocan, además de la pérdida de brazos para el trabajo. Todo esto, unido a una desfavorable situación coyuntural, promueve la idea

¹⁴ Loc. cit. 9, p. 163.

que las cosas andan mal, que la Monarquía está en crisis y la sociedad en algún grado “enferma”.¹⁵

Al comprobar la gravedad, la extensión y la persistencia de los males que se sufren, algunos leales servidores del Rey ateniéndose todavía a un precedente esquema, no entienden que siendo España lugar tan privilegiado, se vea postrado y achacoso. Tal es el caso de Pérez de Herrera y lo cierto es que la situación es grave, aunque resulte el hecho sorprendente “por ser España tan fértil y abundante de todo lo que es menester para la vida humana”.¹⁶ También en el mismo sentido un escritor político, Luis Valle de la Cerda, que se ocupa de materias económicas y militares y que conoció directamente los errores e insuficiencias del gobierno de Flandes, además de tener experiencia de los levantamientos y hechos de armas con frecuencia no favorables a España, escribió doblemente sobre la manera de atajar y reprimir las rebeliones y a la vez como canalizar y aplicar los malgastados recursos españoles.¹⁷

Desde los tiempos de Carlos I, hasta los de Carlos II, se tenía la idea que las guerras eran la causa del empobrecimiento del Reino, es decir, del penoso estado de la Hacienda Real y si bien hay algunos autores que señalan también otras causas, como el lamentable régimen de trabajo y producción nacionales, nadie niega la parte que corresponde a los conflictos bélicos, en que se ve envuelta la Monarquía hispánica. Pero está claro que el impacto de las guerras en España, es más bien económico que militar, este es un tema que requiere cierta revisión y lo sabía muy bien Saavedra Fajardo cuando decía: “si en España hubiera sido menos pródiga la guerra y más económica la paz, se hubiera levantado con el domino universal del mundo”.¹⁸ Y en el siglo XVIII Capmany, se negaba a ver en las guerras la causa sin más, de la despoblación y ruina, que en otros países no se habían dado, sino que la encontraba en la mala orientación de una política económica.¹⁹

¹⁵ MARAVALL José Antonio, *Escritos de Historia Militar*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2007, p. 324 y SANZ Porfirio, *La Monarquía hispánica en tiempos del Quijote*, Madrid, Sílex, 2005, p.468.

¹⁶ Ibidem, p. 325, apud, *Discurso al Rey Felipe III en razón de muchas cosas tocantes al bien, prosperidad, riqueza y fertidad destos Reynos y restauración de la gente que se ha echado dellos*, Madrid, 1610.

¹⁷ Ibidem, p. 326, apud, *Avisos en materia de Estado y guerra*, Madrid, 1599.

¹⁸ Ibidem, p.137.

¹⁹ Ibidem, p. 138, apud, *Questiones críticas sobre varios puntos de historia económica, política y militar*, Madrid, 1807.

1.2. LAS REFORMAS BÓRBONICAS

1.2.1. Marco institucional

En 1700 murió Carlos II, último de los Reyes Habsburgo españoles y tras largas vacilaciones dejó su inmensa herencia a Felipe de Anjou, nieto de Luis XIV, con la esperanza de que amparada por el poderío del monarca francés, se mantuviera íntegra aquella fabulosa herencia, pero sus deseos no se cumplieron y tras doce años de guerra los dominios europeos de los Austrias hispanos, fueron divididos entre las potencias europeas. Al principio de la contienda, llamada Guerra de Sucesión española, Felipe V que había encontrado un apoyo en castellanos y andaluces, tenía la esperanza de que la nueva dinastía enmendara los vicios de la anterior y sanara las heridas de la guerra sucesoria civil. Gracias a este apoyo, cuando la guerra parecía perdida y su abuelo Luis le instaba a renunciar al trono español, Felipe V consiguió afianzarse en él. También quedó demostrado, que no era España una nación moribunda, por graves que fuesen los golpes recibidos en los sucesivos desastres del siglo XVII y que aún había en España recursos inagotables, que sólo aguardaban ser mejor administrados.

Se implantó un nuevo estilo de gobierno, que en cierto modo hizo reaccionar al resto de la sociedad, se restauró la autoridad real, muy disminuida en el reinado anterior a expensas del poder de la aristocracia y de la Iglesia y en definitiva, las órdenes que emanaban de Madrid fueron mejor cumplidas. Se arbitraron medios para sostener la Guerra de Sucesión, que además de una guerra internacional, fue dentro de España una guerra civil y con la misma diligencia se aprestaron más tarde, las Escuadras y los Ejércitos que combatieron en Italia. Estas pruebas de renovada vitalidad, impresionaron al mundo y elevaron el decaído prestigio de España como potencia mundial.²⁰

Nada de esto hubiera sido posible, si no se hubieran reforzado los órganos internos de la administración, haciéndola más rápida y flexible, pues la pieza central de

²⁰ DOMÍNGUEZ ORTIZ Antonio, *Carlos III y la España de la Ilustración*, 4ª edic., Madrid, Alianza Editorial, 2005, p. 16.

esta maquinaria era el rey y si la incapacidad de Carlos II, la había puesto al borde del colapso, la actividad con la nueva dinastía habría que atribuirle a Felipe V. Hay que tener en cuenta que el cambio de dinastía, no había supuesto ninguna interrupción en el curso profundo de la vida española, porque subsistía la viciosa y anquilosada organización social, persistía el retraso económico, se mantenía el gravoso sistema impositivo y no había desaparecido la venalidad de oficios. En el terreno de las mentalidades el año 1700 no fue una divisoria, porque existía igual religiosidad sincera, barroca, poco ilustrada y también iguales vicios en el sistema educativo que en la época anterior, pero apuntaba un limitado renacer del saber científico y un afán de participar en la gran renovación científica, que se estaba operando en Europa. Se puede resumir en algunos destellos de sentido crítico, pobre actividad literaria con géneros enteros prácticamente muertos, como el drama, la novela picaresca y un panorama no muy brillante, pero algo más favorable, en el dominio de las artes plásticas.

Una de las medidas más significativas, fue la creación de Intendencias, que eran grandes espacios sometidos a la autoridad de un funcionario, nombrado por la Corte con amplias atribuciones militares y civiles, incluso en asuntos de Justicia, al ser también Corregidores, funciones éstas que desempeñaban simultáneamente con las de Hacienda, aunque más tarde se limitaron sus funciones a lo puramente económico, por reunir en sus manos demasiadas atribuciones. Derivaba esta institución, como varias otras del modelo de monarquía burocrática, autoritaria y centralizada, que los Borbones habían puesto a punto en Francia²¹ y para la Real Academia Española, Intendente es una palabra francesa, que significa el que tiene a su cargo la cobranza y dirección de rentas y tributos. José Font, dice que los Intendentes son funcionarios administrativos, creados por los monarcas borbónicos a imitación de los Intendentes franceses, para en principio tener el cuidado de los aspectos económicos del Ejército y luego a partir de 1749, como jefes de las divisiones administrativas, es decir, Intendencias establecidas en todo el Reino.²²

Según Henry Kamen²³, este oficio fue introducido en España en 1711²⁴ por Jean de Brouchonen, Conde de Bergeyck, flamenco y principal ministro de Felipe V en

²¹ Ibidem, p.18.

²² Loc. cit., 9, p. 291, apud, *Diccionario de Historia de España*, t. II, p. 484.

²³ Loc. cit., 9, p. 258, apud, *Una sociedad conflictiva*, España, 1469-1714.

aquellos años, para establecer un vínculo más estrecho con los municipios, aunque para esta función no resultó muy eficaz. El propio cardenal Portocarrero, solicitó de Luis XIV el envío de algún técnico, capaz de despejar la confusión existente en las finanzas y el rey francés envió en 1702, un equipo de expertos administradores y técnicos militares y con ellos a Jean Orry, una persona diestra en temas hacendísticos, por lo que fue nombrado Secretario de Estado y Superintendente en 1714.²⁵

La Ordenanza de 28 de septiembre de 1704, al señalar los sueldos de la Plana Mayor del Ejército, mencionaba entre ellos el de “Veedor o Intendente del Ejército”, con 500 escudos de vellón y al tratar de la distribución de los sueldos, ordenaba que esto último, se efectuara mediante órdenes del “Veedor o Intendente” al Tesorero o Pagador. Si el uso indistinto de las voces “veedor” e “intendente”, pudieran hacer dudar sobre la naturaleza fiscal o gestora del cargo, la normativa sobre aplicación de los caudales, recogida en el mismo texto, aclara el cometido del intendente al ponerle en relación con el tesorero o pagador, siendo en consecuencia su función, la de ordenador de pagos. La transición desde la voz “veedor”, a “veedor-intendente” y por fin a “intendente”, se explica, porque al aplicar el nuevo sistema, no se anuló completamente el antiguo, sino que la transformación fue paulatina y al final el oficio de “veedor”, no desapareció totalmente de nuestra legislación administrativa y convivió con el “intendente”, como empleos distintos.²⁶

La institución de los Intendentes tuvo dos etapas bien diferenciadas, en la primera de ellas, durante la guerra de Sucesión española, Felipe V nombró varios Superintendentes generales de los Ejércitos, que actuaban en los territorios cuando el Rey los iba sometiendo a su autoridad, tras la ocupación militar. Los Superintendentes se encargaban de la administración del Ejército, de la organización de la Hacienda y de los gastos públicos de las provincias. El 19 de noviembre de 1711, se crea la primera Superintendencia del Ejército y Provincia, encomendada a José Patiño y siendo nombrado posteriormente, es decir, el 28 de enero de 1717 Intendente General del Ejército y Marina. También en 1711, se hacen los nombramientos de otros intendentes, con atribuciones en materia de Justicia, Policía, Finanzas y Tropas, bajo la dirección de

²⁴ Hay que tener en cuenta que, el primer Intendente en la Marina fue nombrado por Real Cédula de 5 de junio de 1705.

²⁵ Loc. cit., 37.

²⁶ Loc. cit., 9, p. 186.

Orry, Amelot, Bergeyck, etc., que juegan un papel importante en este primer ensayo de las Intendencias españolas.²⁷

La segunda etapa, comienza al acabar la guerra de Sucesión y se establecen los Intendentes de Provincia y Ejército con carácter permanente, una vez superada la coyuntura bélica. Este segundo paso, tuvo lugar con la promulgación de la Ordenanza e Instrucción dada por Felipe V, en San Lorenzo El Real de El Escorial el 4 de julio de 1718 y por la que debían regirse los nuevos Intendentes de Ejército y de Provincia. Los motivos de la creación de estos oficiales, lo expresaba el monarca de esta manera: “La infelicidad sucesiva de las calamidades que en tantos tiempos han padecido mis Reynos.....”.²⁸

Felipe V establecía Intendencias, en cada una de las provincias de sus Reinos y la citada Instrucción contenía en sus 143 artículos, los cometidos de los Intendentes en los cuatro ramos en los que eran competentes:

1.- Justicia, constaba en los artículos 1 al 6 que estaban dedicados a este cometido, obligándole al Intendente a cumplir y a aplicar las leyes y mantener el orden en su circunscripción.

2.- Hacienda, esta materia se trataba en los artículos 7 al 35, estableciendo la forma de recaudación y administración de los impuestos y otras tasas, subdelegando sus poderes y en caso necesario, en los Corregidores de las ciudades de su circunscripción.

3.- Policía o “Gobierno Político de los pueblos”, estas funciones estaban reguladas en los artículos 36 al 61, pues tenían encomendada la recluta de la milicia local, protección de la moneda, vigilancia de los pósitos, etc. Pero entre sus obligaciones más importantes, estaba la elaboración de un censo, un examen geográfico de la provincia, el fomento de la industria y la ganadería, reconstrucción de caminos y puentes y por consiguiente, se enlaza aquí su actividad con la de los Ingenieros militares, al facilitarles los medios económicos, para las obras públicas y resultando de esta manera una importante modernización de la sociedad.

4.- Guerra, todo lo relativo a este ramo estaba regulado en los artículos 62 a 143, especialmente lo destinado a todo lo concerniente, a la paga y provisión de las tropas

²⁷ Son momentos en que empieza a ser sustituida la Antigua administración de los Austrias por las reformas borbónicas y también hay que tener presente, que está teniendo lugar la guerra de Sucesión española, que conlleva una organización de guerra para los territorios que se van ocupando.

²⁸ El texto completo de este escrito se encuentra en el Archivo de Simancas, en el folio nº 2351.

acantonadas en su circunscripción, aunque no tenía el mando directo de dichas tropas. Con la excepción de los Intendentes de Cataluña, Cádiz, Extremadura, Navarra, Cerdeña y Canarias, que ocuparían el oficio, en la capital de su provincia, de Corregidor.²⁹

La reforma en la Administración Central llevada a cabo el 30 de noviembre de 1714, introdujo el régimen ministerial en España, porque por un Real Decreto de dicha fecha, se creaban cuatro Secretarías de Estado y del Despacho que eran: Estado, Guerra, Marina e Indias y Justicia, además de una Veeduría General y una Intendencia Universal de Hacienda, que más tarde se convertiría en Secretaría de Estado y del Despacho. Pero también se potenció, el papel que hasta ese momento tenía la llamada “vía reservada”, en detrimento de los Consejos, pues determinados asuntos eran encaminados a los Ministros responsables.

Si los antiguos Intendentes debían comunicarse con los Consejos, los creados a partir de 1718, conforme a la Instrucción de 4 de Julio debían utilizar la “vía reservada”, para informar y recibir órdenes de los Secretarios de Estado y Despacho del Ramo. Esta novedad, provocó las lógicas tensiones y el Consejo de Castilla, que representaba la opinión de muchos Tribunales inferiores, informó el 22 de noviembre de 1720 al Rey, sobre la inutilidad a la causa pública y el nocivo perjuicio a la Real Hacienda, por parte de las Intendencias. El 26 de julio se publicaba la lista de las Intendencias, sus titulares y los salarios anuales, correspondiendo Navarra y Guipúzcoa a José Jerónimo Somoza con 4.000 escudos y el 10 de agosto, se expedían los títulos de nombramiento desde San Lorenzo El Real, refrendados por el Secretario de Estado y del Despacho de Guerra y Marina e Indias, Miguel Fernández Durán.³⁰

Con las Reales Ordenanzas de 4 de julio de 1718 y posteriormente de 13 de octubre de 1748, se estructuró de manera definitiva el “Cuerpo Político de la Hacienda Militar”, cuyo primer eslabón fue la Ordenanza de 18 de diciembre de 1701, que configuró como figura clave para la administración de los ejércitos, la figura del Comisario de Guerra. En definitiva, este grupo de oficiales del Rey, encargados de la gestión administrativa de los Reales Ejércitos, sin perder su carácter civil y constituido

²⁹ CALDERÓN ORTEGA José María y DÍAZ GONZÁLEZ Francisco Javier, *Los Intendentes de Felipe V en Guadalajara*, Madrid, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá, 2005, p. 196, han investigado sobre los orígenes de los Intendentes de Felipe V.

³⁰ *Ibidem*, p.210.

por Intendentes de Ejército y Provincia, Contadores de Ejército, Comisarios Ordenadores y de Guerra, Pagadores, Veedores y Controlores, pasaron a componer una estructura corporativa, cuya misión principal era configurar una especie de “cuerpo administrativo”, para entre todos controlar y fiscalizar el gasto público.

Por decreto de 1 de mayo de 1717, se refundieron las once Contadurías de Libros del Consejo de Hacienda, en dos Contadurías de la Razón general, una de “Valores” o de entrada de caudales de la Real Hacienda y otra de “Distribución”, con los cargos o salidas de ella. Las dos Contadurías Generales, llevaban universalmente la Cuenta y Razón, de todo lo que fuese “entrada” y “salida” de la Real Hacienda y a este fin, se les atribuía la “intervención” de la Tesorería mayor por cargo y data. También se ordenó que los Contadores de Ejército y de Provincia, que tenían funciones paralelas, remitiesen mensualmente a los Contadores Generales, relación puntual de los caudales, que hubiesen entrado en poder de los Tesoreros y de su distribución, con las demás noticias y avisos que les pidiesen.³¹

En 1724, desaparecen los Intendentes de Ejército y Provincia en las circunscripciones carentes de tropa, permaneciendo los que actuaban en las Capitanías Generales, donde estaban presentes fuerzas militares. No ocurre así en Aragón, donde continúa en su cargo Juan Antonio Díaz de Arce, nombrado en 1721 Intendente de Ejército y Provincia y Corregidor de Zaragoza. Es difícil, fijar el número y extensión territorial de las Intendencias que había en España, debido a que fueron adaptadas a las divisiones administrativas tradicionales de la época de los Austrias. En la Corona de Aragón, se formó una Intendencia en cada uno de los antiguos virreinos, en cambio, en Castilla, tienden a coincidir con el territorio de las Capitanías Generales o con los Corregimientos de las ciudades, a su vez las Intendencias estaban subdivididas en partidos, al frente de los cuales se situaron subdelegados.³²

Únicamente la ocupación por las armas de la Corona de Aragón, justificó las amplias atribuciones concedidas a los militares en el plano gubernativo, pues el Rey más interesado en la aplicación del Nuevo Orden político, que en la puridad administrativa, consideraba más adecuados a los militares que los civiles. En febrero de

³¹ Loc. cit., 12, p. 155-61.

³² Es interesante, consultar el trabajo de GARCÍA LOZANO Rita, sobre “*El Intendente de la provincia de Toledo a través de los documentos existentes en el Archivo Histórico Provincial de Toledo*”, Toledo, Revista Archivo Secreto nº 2, 2004, p. 36-41.

1716, hay quejas a Felipe V del excesivo poder castrense en Valencia, ejercido por el Capitán General y el Intendente-Corregidor, esto se explica, por las grandes diferencias entre la realidad corregimental castellana, de larga tradición civilista y el aragonés, con un claro predominio militar. Se han denominado a los primeros Corregimientos, de “letras” y a los segundos, Corregimientos de “capa y espada”, el “golilla” Campomanes prefería a los de “letras”, por el esfuerzo personal que acarrea el estudio universitario, utilizándose los de “capa y espada”, para acomodar caballeros pobres y honrados, pero sin preparación jurídica alguna.³³

Un capítulo muy importante de las Intendencias, es su aplicación en América, una Real Orden de 1746, dirigida a los virreyes de México y Lima, informaba sobre la posibilidad de establecer las Intendencias en su jurisdicción y siendo negativa, la respuesta de los virreyes. Con la publicación de la Ordenanza de 13 de octubre de 1749, donde se produce el restablecimiento e instrucción de las Intendencias de Provincias y Ejércitos, aparece la intención de su aplicación en América. En 1756, ya existía la Intendencia de Marina en La Habana, que actuaba como “Real Fábrica” de barcos y navíos, construyendo los mejores de la Corona y siendo las dos primeras Intendencias de Tierra, que hubo en América, las de Cuba y Luisiana, que por cierto, fueron Intendencias de Hacienda y de Guerra.

El apogeo llega con Carlos III, que para frenar el expansionismo inglés, dicta tres medidas para dar solución a los problemas suscitados en los dominios de ultramar: la creación del Virreinato del Río de la Plata en 1776, la sanción del Reglamento y Aranceles Reales para el comercio libre de España e Indias en 1778 y la implantación del sistema de Intendencias en el periodo de 1764-1787.³⁴ El 28 de enero de 1782, Carlos III promulga la Real Ordenanza, para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia del Virreinato de Buenos Aires. Este documento, se puede considerar como una Constitución Política, porque a través de ella, se enuncian los principios propios de una Constitución, se organiza las magistraturas, se distribuyen

³³ GIMÉNEZ LOPÉZ, en su obra, *Militares en Valencia 1707-1808: los instrumentos del poder borbónico entre la Nueva Planta y la crisis del Antiguo Régimen*, Instituto de Cultura “Juan Gil-Albert”, Alicante, 1990, estudia la situación administrativa en que quedaron los territorios que iba conquistando militarmente Felipe V y que difería bastante de las zonas que permanecieron a su lado, como Castilla.

³⁴ Desarrolla este periodo el trabajo de TORRESCANO GARDUÑO Ignacio, *Nuestra Tradición: Reformas Borbónicas*, México, Instituto de Estudios Legislativos, 2003, Revista Iniciativa n° 23.

las competencias y se reconoce la participación de los ciudadanos, como cuerpo jurídico propio del Derecho.

En España, la monarquía reformadora del siglo XVIII y concretamente la de Carlos III, consistía en un poder omnímodo, puesto a disposición de los reformadores y todas las actuaciones reformistas sobre la economía, debemos situarlas en el marco político del absolutismo ilustrado. El “despotismo ilustrado”, no es propiamente una doctrina política, sino un estilo de gobierno y en las grandes monarquía del siglo XVIII, como son Francia, Austria, Rusia, Prusia y España, el denominador común, que subyace en los gobernantes ilustrados, es la tendencia al fortalecimiento del Estado, para poder ser capaz de practicar una política de gran potencia, en el sistema de relaciones internacionales. El coste de una tal política, que siempre es cara, obliga a poner atención preferente a las cuestiones económicas, precisamente en un siglo, en que se perfilaba un tratamiento científico de la Economía Política.

En muchas partes, fueron los fisiócratas desde Quesnay a Le Mercier de la Rivière, quienes inspiraron la política económica de los gobernantes ilustrados y las reformas en el orden económico, tienden a espolpear las fuentes de riqueza, o modificar las estructuras antieconómicas heredadas del pasado y aunque se da prioridad a lo económico, no se perfila una política económica coherente. Cualquier tipo de reforma económica, había de realizarse “sin menoscabo de la Real Hacienda”, según se lee en los documentos del tiempo y donde los constantes agobios financieros y la falta de flexibilidad del Fisco, ponían, dicho en expresión de una época posterior, “un pie forzado a cualquier proyecto reformista”.³⁵

La Instrucción de 20 de enero de 1788, realizada por Pedro Lerena Superintendente General, contenía dos disposiciones, una en la que reflejaban la confianza que el Gobierno ponía en la función de los Contadores y el propósito de constituir con ellos, un cuerpo de brillante porvenir y la otra, que resume admirablemente la esencia de sus funciones y el espíritu, que debía presidir su cumplimiento, así como el principio de eficacia y responsabilidad, que se intentaba establecer en la esfera de la Intervención.

La última etapa de esta época, se termina con la Instrucción de Miguel Cayetano Soler, contenida en la publicación del Real Decreto de 25 de septiembre de 1799, siendo

³⁵ PALACIO ATARD Vicente, *Carlos III, el rey de los ilustrados*, Barcelona, Ariel, 2006, p., 164.

uno de sus propósitos, la unidad de Tesorería. El preámbulo del Real Decreto de 25 de septiembre de 1799, se refiere a los de Carlos III de 29 de junio de 1765 y de 22 de agosto de 1787 y también a las ventajas que prometían para el futuro, así como a los elevados gastos de guerra, para los que no habían bastado empréstitos, ni donativos voluntarios.³⁶ Contiene un sistema, mediante el cual, se asegura la “intervención” en todos los ramos y en todas las etapas de la gestión y a través de su casuística, nos es permitido apreciar, un principio universal de intervención independiente. Sólo un año después, bajo el mismo Superintendente Soler, fue aprobada por el Rey, en 30 de julio de 1802, una nueva “Instrucción General de Rentas Reales, en que se prescribe la autoridad, facultades y obligaciones de los Intendentes y Subdelegados, Contadores de Provincia y de Partido Administradores generales y particulares, Tesoreros y demás empleados en ellas”.³⁷ Se refiere su preámbulo, al útil sistema establecido por el Real Decreto de 1799, que no había podido consolidarse por falta de actividad, dudas voluntarias y obstáculos originados en el deseo, de mantener el método anterior.

1.2.2. Gasto Militar

Durante el siglo XVIII, hubo muchas guerras en las que se vio envuelta España, la primera tuvo lugar, como ya hemos visto, con el comienzo del reinado de Felipe V, llamada la “Guerra de Sucesión” española, se desarrolló entre 1702-1714, terminó con el Tratado de Utrecht y la consiguiente pérdida de Gibraltar, Menorca, Nápoles, el Milanesado y los Países Bajos. Entre 1717 y 1720, las tropas españolas desarrollaron las campañas italianas de Cerdeña y Sicilia y el Marqués de la Mina, en sus Memorias, habla de forma extensa de los sufrimientos y gastos, que se han de afrontar durante estas campañas y describe con mucho detalle, estos gastos que se han de sufragar, entre ellos especialmente los de las enfermedades, teniendo en consecuencia que asegurar el mantenimiento de los hospitales y refiriéndose muy especialmente al de Mantua. Advierte el Marqués de la Mina, que los Ejércitos del Rey, por: “antigua perniciosa

³⁶ Loc. cit., 12, p. 173, apud, HERR Richard, *España y la revolución del siglo XVIII*, Madrid, Aguilar, 1964, p.324-33. Sobre la guerra con Inglaterra y sus efectos financieros. Las hostilidades comenzaron en octubre de 1776, con resultado adverso inmediato y consiguientes efectos financieros.

³⁷ Loc. cit., 12, p.180, apud, Texto en GALLARDO, *Rentas*, tomo V, p.140-78.

costumbre, por descuido culpable o por defecto de fondos, son los peor asistidos de hospitales y medicinas, de modo que pierden muchos soldados por esta falta”.³⁸

Continúa diciendo el Marqués de la Mina:

“ Los hospitales de enfermos y heridos han de ser objeto de su caridad, de su asistencia y de su cuidado, siendo con el Ministro de Hacienda de asociado sobreestandarte puntual de medicinas y alimentos; hable a los dolientes, en especial heridos, infórmese del estado de su salud. Soy de parecer que haya, si es posible hospital separado y distinguido en camas, sustancias y asistencias para oficiales, en particular los heridos, que sin duda estarán mejor que en sus pabellones”.³⁹

En su preocupación, por el bienestar de sus tropas, el Marqués de la Mina, hace gestiones con el Ministro del Rey y Mariscal de Campo Don Sebastián de Eslava, para proveerse de cuatro mil pares de zapatos, conforme usa la tropa, “avisándose de su precio” y de los gastos de los oficiales durante su transporte. Más tarde, tuvo lugar la guerra hispano-inglesa de 1727-1728, en 1732 la expedición a Orán y en 1739 la guerra del “Asiento” con Inglaterra, además Carlos III entra en la “Guerra de Sucesión” de Polonia y a continuación se produce otra guerra con Gran Bretaña.

El reinado de Fernando VI, se caracteriza por ser una época de paz y neutralidad, al estar los ministros del Rey divididos en dos bandos, por un lado Carvajal partidario de Inglaterra y por otro el Marqués de la Ensenada, admirador de Francia. Pero tenía que continuar manteniéndose el gasto militar, para estar preparados ante una eventual guerra contra dichas potencias. Todo este gasto tenía que salir de algún sitio y se intentó establecer una Única Contribución, que unificara la variedad de impuestos que regían con los Austrias. En este punto, es obligado destacar el revolucionario y casi utópico propósito del Catastro, una reforma radical del sistema fiscal castellano. Cuando Ensenada accede al Despacho de Hacienda en 1743, la situación de la Real Hacienda era catastrófica, porque las arcas estaban exhaustas tras años de guerras, especialmente

³⁸ GUZMÁN DÁVALOS SPÍNOLA Jaime Miguel de, Marqués de la Mina, Duque de Palata, *Memorias sobre la Guerra de Cerdeña y Sicilia en los años de 1717 a 1720 y Guerra de Lombardía en los de 1734 a 1736*, Madrid, Establecimiento tipográfico de Fortanet Calle de la Libertad, nº 29, 1898. Publicadas a expensas del teniente general Don Eduardo Fernández San Román, precedidas de una introducción y de la biografía del autor por el excelentísimo señor Antonio Cánovas del Castillo, p. 312, Biblioteca Nacional.

³⁹ *Ibidem*, p. 56.

por la de “Sucesión” española y también por las campañas de Italia, que abocaron a la bancarrota de 1739.

Otro grave defecto en la Real Hacienda, era la falta de capacidad para recaudar directamente, pues se venía arrendando la recaudación de cada uno de los ramos por provincias o partidos, con el doble efecto de ver reducido notablemente lo recaudado, al tiempo que los súbditos del Rey, pagaban finalmente más de lo fijado, por los abusos de los recaudadores. También es de destacar, el crecimiento que había experimentado la cantidad de bienes llamados de “manos muertas”, pues a las “donaciones regias fundacionales” de monasterios, iglesias, conventos, hospitales y cofradías, se habían ido agregando multitud de casas y tierras, por adquisiciones y sobre todo por donaciones testamentarias. En conclusión, el entramado fiscal era radicalmente injusto, al no existir equidad, pues no existía correlación alguna, entre lo que se poseía o las rentas que se obtenían y las detracciones con las que se contribuía.

Los objetivos básicos, que presenta Ensenada al monarca, son: sanear las finanzas públicas, consiguiendo un notable incremento de los ingresos, adecuar los gastos a los ingresos, establecer mecanismos de intervención eficaces, que impidiesen la malversación y por último, también desarrollar bases económicas autóctonas, para reducir la dependencia externa.⁴⁰

Pero en 1754, iban a suceder varias cosas que influyeron decisivamente en el Catastro, primero con su ralentización y posterior abandono del mismo, al cesar en el cargo Ensenada. Por otra parte, en primavera muere el Ministro Carvajal, al que sucede Ricardo Wall Devreux, hasta ese momento embajador en Inglaterra. A pesar de las tortuosas relaciones, que se habían venido manteniendo en los últimos años con Inglaterra, esta nación había conseguido, que España le consintiese la presencia y la explotación de algunos enclaves en América, especialmente para la explotación de palo en Campeche, lo cual daría pie al embajador inglés Benjamín Keene, para acusar a Ensenada de intromisión en las decisiones reales, porque desde su Despacho de Indias, habían salido órdenes en contra de dicha presencia. Wall que no simpatizaba en absoluto con Ensenada, se unió a Keene y al duque de Huéscar, Mayordomo del Rey y al Conde de Valparaiso, para conseguir del Rey la salida del Gobierno de Ensenada, que

⁴⁰ CAMARERO BULLÓN Concepción, *Un reto para los Contadores de Rentas Reales: el Catastro de Ensenada 1749-1759*, Madrid, Intervención General del Estado, 1999, p.95.

en definitiva fue detenido en la madrugada del 20 de julio de 1754 y posteriormente desterrado a Granada.⁴¹

La destitución del Marqués de la Ensenada, causó una de las mayores satisfacciones en Inglaterra y se celebró como una gran victoria, por lo que el embajador Keene, fue agraciado con la preciada Orden del Baño y dio a conocer su opinión: “Los grandes proyectos de Ensenada, decía aquel diplomático, se han desvanecido, ya no se construirán más barcos, las economías del Conde de Valparaíso detendrán los trabajos marítimos, que nunca han tenido ni tendrán fin distinto, que el de perjudicar a la Gran Bretaña”.⁴² De esta manera Wall, no solo acabó con el Marqués de la Ensenada, sino con todos los que pudiesen seguir sus ideas, es decir, los llamados “ensenadistas” y al mismo tiempo, involucrándoles en oscuras tramas con los jesuitas, como continuación, para cubrir el Despacho de Hacienda se recurrió según se deduce al conde de Valparaíso.⁴³

Pero normalmente la Hacienda Real, recurrió a créditos con altos intereses, que concedían hombres de negocios mediante el sistema de Asientos, es decir, consistiendo unas veces en el pago en metálico de las soldadas o en otras en especie, alimentos, uniformes, armamento, etc. Además, se podía considerar la posibilidad de préstamos a largo plazo, o bien préstamos perpetuos, que gravaban siempre a la Hacienda Real, se les llamaban “juros” y eran intereses de un capital recibido. Una importante novedad para la Hacienda, que trajo el siglo XVIII, se refería a la forma de exacción de los impuestos ordinarios de las rentas provinciales, ya hemos visto que en la época de los Austrias, como no existía una organización administrativa, para poder cobrar todos los impuestos existentes, se subastaba su cobro y a quien se lo adjudicaban, realizaba la gestión con los obligados al pago, cobrando la Hacienda sólo el precio de la adjudicación. Como se ve, el adjudicatario se encargaba de la recaudación de un determinado impuesto, pero en la época de Fernando VI, este arrendamiento fue sustituido por el cobro directo por parte de la propia Hacienda.⁴⁴

⁴¹ MINISTERIO DE CULTURA, *Commemoración-Carlos III y la Ilustración, 1788-1988*, Madrid, 1989, p., 324.

⁴² IBAÑEZ DE IBERO Carlos, *El Marqués de Ensenada*, Madrid, Rial, p. 20.

⁴³ GÓMEZ URDÁÑEZ José Luis, *Fernando VI*, Madrid, Arlanza, 2001, p., 203.

⁴⁴ TEJEIRO DE LA ROSA Juan Miguel, *La financiación de la guerra en el siglo XVIII*, Madrid, Ministerio de Defensa, Separata a la Revista N° Extraordinario, p., 104-05.

La Intendencia, constituye el Cuerpo que hemos descrito, encargado de realizar esta labor, es decir, controlar en primer lugar la gestión del arrendamiento de los impuestos y luego realizar su cobro directo, así pues, la Intendencia fue “quizá la innovación administrativa más importante de los Borbones”.⁴⁵ A partir de principios del siglo XVIII, es la Hacienda Real, quien cobra directamente los impuestos, siendo la figura predominante de estos funcionarios, los Intendentes de Ejército, por encima de los de Provincia, que sólo tenían funciones civiles. De esta manera, se van cubriendo unas necesidades, o unos gastos cuando hace falta y se hace o bien, con las rentas ordinarias, o con las remesas de metales preciosos americanos. Las estimaciones que se hacen en esta época, no son en absoluto obligatorias y siempre se ven alteradas, por los acontecimientos, no había una previsión de los pagos, sino que se afrontaban los gastos con criterios de suma inmediatez, pero muy lejos de los conceptos contables actuales.⁴⁶

El gasto militar en 1704, está estimado por Kamen en más de 100 millones de reales, cantidad que paulatinamente fue aumentando hasta el Tratado de Utrech y además Kamen, estima que para pagar esta cantidad se recurrió a las remesas americanas de metales preciosos, unos 15 millones de reales, pero también a otras fuentes de financiación. Se enviaron a París, casi 36 millones de reales y en 1702 más de 81, también se introdujeron nuevos impuestos, se incrementaron otros, se rebajó el interés de los “juros” y se procedió a la confiscación de los bienes de los nobles. Se vendieron nuevos cargos y se acudió a las donaciones, más o menos voluntarias de financieros y comerciantes, Kamen estima que durante la “Guerra de Sucesión” española, las recaudaciones financieras se incrementaron a casi el doble, no solo por las rentas habituales, sino por lo obtenido por recursos extraordinarios, incluidos los bienes de la Iglesia.⁴⁷

Respecto al porcentaje de los gastos militares, sobre el total de gastos de la Corona que fueron destinados a la guerra, al principio del siglo XVIII, se puede resumir en el siguiente cuadro:

⁴⁵ Ibidem, p.103, apud, DOMÍNGUEZ ORTIZ Antonio, *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, Barcelona, Ariel, 1984, p. 94.

⁴⁶ Loc.cit., 43, p.105.

⁴⁷ Loc. cit., 43, p. 106, apud, KAMEN H., *La guerra de Sucesión*, Barcelona, Grijalbo, p.210.

1703-1704.....	69,39
1705-1707.....	74,26
1709-1711.....	92,65
1711-1713.....	90,28

De estos gastos más del 60 por 100, se utilizaban en sueldos y haberes de los oficiales y tropa y aproximadamente un 25 por 100, en víveres, uniformes, armamento y otros suministros, al pasar los años los ingresos de la Hacienda, fueron aumentando progresivamente, pero también lo hicieron los gastos militares y en el bienio 1717-1718, los ingresos totales de la Hacienda, suponían más de 237 millones de reales y los gastos militares, eran más de 183 millones, es decir, un 77,14 por 100. En 1723 el porcentaje era del 60,85 por 100, siendo el 51,06 por 100 para el Ejército y un 9,79 por 100 para la Marina.⁴⁸

En 1736 con Patiño, los gastos totales ascendían a casi 340 millones de reales de los cuales 260, es decir, un 76,33 por 100, eran para gastos militares, el auge dado por Patiño a la Marina puede verse nítido, pues si trece años antes se destinaba el 9,79 por 100 del total de gastos, en este momento era el 15 por 100 y en 1740 el 19,20 por 100. A su vez, el Ejército había disminuido sus gastos a un 47,82 por 100 y en 1848 era de un 37,67 por 100, estos porcentajes tienen un valor aproximado, porque están calculados con asignaciones presupuestarias de “estados provisionales”, o a partir de Cuentas de cada ejercicio.⁴⁹ Durante la época de Carlos III, los gastos aumentaron desde 500 millones de reales en 1775, a casi 700 en 1782, también lo hacen los gastos de Ejército y Marina, que continuaran siendo aproximadamente entre el 67 y el 62 por 100 del total.⁵⁰

La guerra de la Convención dice Artola, “determinó el tránsito de un equilibrio difícil, a una situación de crisis financiera, combinada con la falta de medios para mantener la iniciativa militar”. El apoyo popular financiero para esta guerra, sólo llegó

⁴⁸ Loc. cit.43, p.107, apud, OZANAM Didier, Notas para el estudio de los presupuestos de la monarquía española a mediados del siglo XVIII, en *Dinero y Crédito, siglos XVI a XIX*, Madrid, Alfonso Otazu, 1978, p. 58.

⁴⁹ Ibidem, p.108.

⁵⁰ Loc. cit. 43, p. 109, apud, STEIN Stanley y STEIN Bárbara, estiman que entre 1779 y 1782 los gastos militares permanecieron constantes en torno al 60 por 100 del total de la Corona, *La época de Carlos III, 1759-1789*, Barcelona, RBA Coleccionables, 2006, p. 193.

al 10 por 100 de los gastos y de este porcentaje, la mitad fueron donaciones más o menos voluntarias, el Banco de San Carlos tuvo que realizar anticipos de tesorería, al igual que los Cinco Gremios Mayores de Madrid, que era un consorcio de comerciantes que realizaba operaciones de descuento, crédito y también de depósito.⁵¹ Los aspectos financieros de esta guerra, no han merecido mucha atención por parte de los historiadores, pero tenemos un cálculo de los costes de guerra, gracias a los trabajos sobre la Hacienda de Barbier y Klein y de Merino Navarro y Fernández Fernández, que se ha ocupado de estudiar al Ministro español del ramo Diego de Gardoqui.

Por otro lado, la iglesia de Navarra, cuyo patrimonio artístico sufrió grandes destrozos, entregó la plata y el dinero de las parroquias, aunque hay que destacar las cantidades que confiaron a título de préstamo y que fueron tres y treinta veces más respectivamente, que las donadas a fondo perdido. Terminada la guerra, las Cortes navarras confiaban que el Gobierno de Madrid, reconociese los grandes esfuerzos realizados por Navarra durante su transcurso y por ello, esperaban que se le compensase con beneficios económicos y que se resolvieran satisfactoriamente, los asuntos pendientes, pero Godoy estaba empeñado en acabar con las instituciones privadas del Reino navarro, negándose a cualquier compensación.⁵²

Una Real Orden de 1 de mayo de 1799, hacía ver que “con el apoyo de los respetables Cuerpos que componían el estado eclesiástico, Su Majestad podía restaurar el crédito del papel moneda en corto plazo y restablecer, consiguientemente, los precios de las mercancías y de los frutos, cuya alteración estaba destruyendo la agricultura, la industria y el comercio”, pero en realidad, esta especie de desamortización que recurrió a los bienes de las obras pías, temporalidades de los jesuitas y colegios mayores, sirvió como una pequeña ayuda, pero no resolvió el problema principal de la Real Hacienda.⁵³

Analizando los efectos, que tuvo la financiación de estas guerras en la Economía, nos encontramos con la opinión de Hamilton y llega a la conclusión, que estas guerras no tuvieron efectos negativos sobre la economía. Sin embargo, Dickson

⁵¹ Loc. cit. 43, p. 111, apud, ARTOLA GALLEGO Miguel, *La Hacienda española del Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza Ed., 1982, p. 403.

⁵² OSLÉ GUERENDIÁN Luis Eduardo, *Navarra y sus Instituciones en la Guerra de la Convención (1793-1795)*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2004, p. 507.

⁵³ Loc. cit.43, p. 112, apud, HAMILTON Earl, “Guerra e inflación en España 1700-1800”, *El florecimiento del capitalismo y otros ensayos de historia económica*, Madrid, Revista de Occidente, 1948, p.168.

estima que podría ser, que todo ese gasto en guerras, contribuyese a acelerar el impulso económico, al estimular las inversiones, no obstante, parece claro que las clases más pobres, se vieron afectadas por el incremento de los precios debido a los impuestos y la escasez. Los pequeños propietarios llevaron la peor suerte, al revés que los grandes financieros y terratenientes, pero esto cambió al final del siglo, porque el incremento de precios, no pudo ser compensado con los salarios, que también se incrementaron, pero en menor nivel, la inflación creció bastante y la actividad económica se vio muy afectada.⁵⁴

En política internacional, la guerra de la Independencia norteamericana ofreció a Francia una oportunidad única, para vengarse de las derrotas que Gran Bretaña le había infligido en el pasado y por ello no dudó, en hacer el mayor esfuerzo naval de su historia. De 35 millones de libras en 1776, el Presupuesto naval francés saltó a 200 millones en 1782 y los 81 buques de línea que poseía en dicho año, convirtieron a Francia en el único país, capaz de arrebatar a Gran Bretaña el liderazgo en el mar.

Napoleón, revolucionando en su tiempo la estrategia naval, aplicó el “bloqueo continental” y al utilizar tal arma no buscaba ya, como con el bloqueo tradicional o la guerra de “corso”, el estrangulamiento económico por la vía de reducir el tráfico naval, sino que persigue hacerlo indirectamente, actuando sobre todo el sistema industrial enemigo, cuyo desarrollo depende de la comercialización de sus productos manufacturados, en los puertos del continente europeo.

Y paradójicamente, es después de la derrota de Napoleón en Waterloo, cuando Gran Bretaña habrá de recurrir a una estrategia económica, para acabar con el Imperio español de Las Indias, apoyando con tales medios al movimiento revolucionario americano, a fin de dotarlo de la capacidad necesaria, para conseguir sus objetivos políticos de independencia. De esta manera, Gran Bretaña servía indirectamente a sus propios objetivos políticos, de sustituir a España, obteniendo en esa parte del mundo una órbita de influencia económica, sobre la base de proveer productos manufacturados y obtener materias primas y esto condujo a crear economías complementarias, que podían mantener los niveles británicos de consumo, riqueza y crecimiento económico.⁵⁵

⁵⁴ Loc. cit. 43, p. 114, apud, DICKSON P.G.M., “Aspectos financieros de la guerra, 1689-1714”, *Historia del mundo moderno*, Sopena-Cambridge, 1975, t. VI, p.204.

⁵⁵ SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE Tomás, “Evolución Histórica del pensamiento estratégico”, *Revista Española de Historia Militar*, nº 19, 1965, p.201.

Los otros dos países, cuyas armadas crecieron durante este periodo, España y Rusia, pasaron por vicisitudes similares a las de Francia y de forma admirable, la Armada española, que hacia finales del siglo XVII, había dejado prácticamente de existir, volvió a resurgir con renovado ímpetu en los veinte años siguientes, a la guerra de Sucesión. Había recibido el impulso definitivo en el decenio de 1750 y en 1774, España contaba ya con 58 barcos de línea, es decir, una fuerza comparable a la de Francia.⁵⁶

En el siglo XVIII, se realizó una política naval y militar que hiciese factibles las estrategias a aplicar en cada uno de los escenarios de ultramar⁵⁷ y en el año 1776, se creó la Secretaría de Indias, independiente de la de Marina, determinación política que demuestra la creciente importancia, que en la política global española habían adquirido los asuntos americanos. Se creó la Comandancia General de las Provincias Internas del Norte de la Nueva España, lo que originó la población y evangelización de California, se fundó la misión de San Francisco y cuando dos años más tarde, fue decretada la libertad de puertos y de comercio, entre España peninsular y la ultramarina, se produjo una “edad dorada”.⁵⁸

Después de la paz de 1763, sólo contaba España con treinta y siete navíos de línea y treinta fragatas, pero en 1770, ya disponía de cincuenta y nueve navíos y veinte fragatas. Para 1774, en las listas navales figuraban sesenta y cuatro navíos de línea y veintiséis fragatas y en 1778, la Marina reunía sesenta y siete navíos de línea, treinta y dos fragatas y un buen número de otras embarcaciones.⁵⁹ La materialización económica de estos esfuerzos políticos, fue por otra parte relativamente moderada, porque los gastos militares fueron en tiempos de Carlos III, proporcionalmente menores a los de otros países y el Presupuesto militar español al mediar el siglo XVIII, era de dos a tres veces inferior al Presupuesto francés de guerra, teniendo en cuenta que, por ejemplo, Federico II de Prusia, empleaba en la preparación militar el 80 por 100 de sus recursos y en 1781, Gran Bretaña invirtió en defensa 17,5 millones, de un presupuesto de 24,4

⁵⁶ ANDERSON M.S., “Nacionalismo y ejércitos populares, 1740-1789”, *Guerra y Sociedad en la Europa del Antiguo Régimen 1618-1789*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1990, p.163.

⁵⁷ BATISTA GONZÁLEZ Juan, “Significación Político-Estratégica de la Ruta Juniperiana”, *Revista Española de Historia Militar*, nº 59, 1985, p.76.

⁵⁸ Loc. cit. 61, apud, COMELLAS José Luis, *Historia de España Moderna y Contemporánea*, Madrid, Rialp, 1973, p.365.

⁵⁹ CARRASCO Adolfo, *Carlos III y su época*, Barcelona, Carragio, 2003, p.71.

millones, es decir, el 60 por 100, correspondiendo a la Marina seis millones de libras, o sea, el 25 por 100 del Presupuesto británico. Y sin embargo, España nunca gastó más del 12 por 100, para una flota que debía defender, no sólo las aguas de la Península, sino las de América, desde las Floridas hasta el cabo de Hornos y desde allí, a California.⁶⁰

1.2.3. Albores del Gasto Social

A la pobreza, se le hará frente durante la Edad Moderna, mediante un complejo sistema de caridad religiosa, protagonizado por la Iglesia directamente, por medio de los obispados, cabildos, monasterios y conventos, que distribuían cuantiosos recursos en épocas de crisis y habitualmente la “sopa boba”, o indirectamente, a través de una amplia red de asociaciones de caridad.⁶¹ El Estado, empieza a preocuparse por estas situaciones de asistencia social, cuando empieza a revisar sus relaciones con la Iglesia, y a mediados del siglo XVIII, el predominio del poder monárquico en la Iglesia española resultaba indiscutible, el “regalismo” se convierte en el eje de los movimientos doctrinales y sociales.

Estas relaciones se regularon en el Concordato de 1753, realizado por el marqués de la Ensenada y el confesor del Rey Fernando VI el padre Rávago, pero cuando éstos cayeron en desgracia, subieron al poder hombres nuevos de un grupo social distinto, los manteístas, que completaron dicho Concordato con pequeños acuerdos parciales, lo interpretaron de otra manera y lo pusieron en marcha, durante el reinado de Carlos III.⁶² En consecuencia, se preconizarán otro tipo de ayudas, como los Montes de Piedad y un sistema de previsión social fundado en los Montepíos, propugnados por Campomanes y que debían sustituir a las antiguas Cofradías y Hermandades.

Hay que destacar la destrucción del antiguo sistema mutualista, vertebrado por las Hermandades y Cofradías, que será duramente criticado por los “ilustrados”, tanto en sus aspectos religiosos, por considerar que destruían el espíritu de la Iglesia, como en su aspecto social, al disiparlo en cultos parciales y asistenciales, fomentando de esta

⁶⁰ Loc. cit. 61, apud, ALONSO José Ramón, *Historia política del Ejército español*, Madrid, 1974, p.55.

⁶¹ MORALES MOYA Antonio, “Política Social”, MENÉNDEZ PIDAL Ramón, *Historia de España*, vol. XXXI, Madrid, Espasa Calpe 1985, p. 249-96.

⁶² MESTRE SANCHÍS Antonio, “Negociaciones y alcance del Concordato de 1753”, MENÉNDEZ PIDAL Ramón, *Historia de España*, vol. XXXI, Madrid, Espasa Calpe, 1985, p.332.

manera la vagancia. Esto lo decía Jovellanos, al entender que dilapidaban en fiestas y comidas sus ingresos, resultando su coste excesivo, en relación con la utilidad que proporcionaban a sus asociados y se persiguen por consiguiente estos instrumentos a partir de 1767, derivando lógicamente las Hermandades de Socorro a Montepíos laicos.

Estas ideas sociales, ya las tenía Carlos III cuando volvió de Nápoles, porque en su reino napolitano, el programa social carolino consistía en dejar bien sentada la supremacía de la Corona, reprimir abusos, subordinar la justicia señorial a la justicia real y afirmar la igualdad legal de todos los vasallos. Quería el Rey en lo posible, una igualdad, compatible con grandes diferencias económicas y frente a unas clases altas que mantenían sus privilegios y una burguesía en ascenso, la vida de los jornaleros y de los pequeños labradores era muy dura, lógicamente, para paliar en lo posible esta situación, se fundaron instituciones para proteger a los más desvalidos.⁶³

Nápoles fue el reino, donde se puso en marcha un plan estatal de reformas profundas, con las que cambiar la realidad política, económica y social, con una forma de gobierno basada en los principios de racionalidad, reorganización y eficacia. De esta forma se consiguieron grandes avances en materia de política social, que más tarde fueron trasplantados a España.⁶⁴ La consecuencia de esta forma de proceder, nos lo narra el conde de Fernán Núñez: “Disfrutaba, entre tanto, tranquilamente en Nápoles el Rey Carlos de las bendiciones de todos sus vasallos, que eran fruto de su justicia de su afabilidad y del amor que no podía ni quería ocultar les profesaba, pues acomodado a las costumbres del país y hablando a cada cual en su lengua, el noble y el último de los lazarones le miraba como padre y le amaba como tal, tratándole con la misma confianza que si fuese uno de ellos”.⁶⁵

Aunque ya antes en Madrid, Felipe V había creado el “Cuerpo de Inválidos”, integrado por soldados que no podían combatir en la vanguardia de sus Ejércitos y estaban abocados a la pobreza. Para evitar esto y poderles seguir pagando su soldada, se ideó este Cuerpo y cuyo fin era constituir una fuerza policial suplementaria, destinada a auxiliar a la Sala de Alcaldes en sus tareas de vigilancia. El Rey lograba así dos objetivos complementarios: por una parte evitar que los militares licenciados, pasaran a engrosar las hordas de delincuentes y por otra mantener a la población marginal, bajo la

⁶³ Loc. cit., 19, p.52.

⁶⁴ Loc. cit 61, apud, ALONSO José Ramón, *Historia política del Ejército español*, Madrid, 1974, p. 54.

⁶⁵ FERNÁN NÚÑEZ, Conde de, *Compendio de la vida de Carlos III*, Madrid, Atlas, 1943, p.30.

doble vigilancia de Justicias y soldados, lo que no sólo permitió incrementar la eficacia de los organismos represivos, sino que también reforzó la función disciplinaria del Ejército dentro de la sociedad estamental.⁶⁶

La inesperada caída del marqués de la Ensenada, trunció la política de reformas de Carlos III y su sucesor en la Secretaría de Guerra Sebastián Eslava, no supo o no quiso continuar las directrices de su política, pero muchas fueron las reformas y mejoras del Ejército y la sociedad. Durante el largo reinado de Carlos III y desde nuestro punto de vista, ninguna puede compararse con la promulgación de las llamadas “Ordenanzas de SM: para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de sus Ejércitos” aprobadas el 22 de octubre de 1768”.⁶⁷ Y también por consejo o con intervención del marqués de Esquilache, se adoptaron providencias dignas de loa, como el establecimiento de Montes Píos, destinados a socorrer a las viudas y huérfanos de militares y de los demás servidores del Estado.⁶⁸

El Montepío Militar se fundó en el año 1761, aprobándose su Reglamento orgánico por Real Cédula de 20 de abril del mismo año, constituyendo su base, establecer pensiones de viudedad y orfandad, mediante descuentos a que eran sometidos los sueldos de los individuos, pertenecientes al Ejército y la Marina, dicho Reglamento fue reformado por Decreto de 1 de enero de 1796, reinando el Rey Carlos IV. A lo largo del siglo XVIII, se siguieron creando otros Montepíos, como el de Ministerios o el de Oficinas, pero siempre al calor de la protección y ayuda del Estado. Es éste, uno de los extremos más curiosos del proceso general de los Montepíos españoles: la conclusión a que se llega determina, que los seguros sociales en su mayor parte, no pueden subsistir sin la colaboración eficaz del Estado, ya sea dándoles seguridad, ayuda y garantía, ya dotándolos con cuantiosas rentas, independientes de las cuotas o descuentos, porque los Montepíos que no alcanzaron esta ayuda, arrastraron en la generalidad de los casos una vida lánguida y poco fructífera.⁶⁹

⁶⁶ LÓPEZ GARCÍA José Miguel, *El motín contra Esquilache: crisis y protesta popular en el Madrid del siglo XVIII*, Madrid, Alianza, 2000, p.78.

⁶⁷ REDONDO DÍAZ Fernando, *Historia General de España y América. La España de las reformas. Hasta el final del reinado de Carlos IV*, Madrid, Rialp, 1983, p.147.

⁶⁸ FERRER DEL RÍO Antonio, *Historia del Reinado de Carlos III en España*, vol. 1º, Libro II, Madrid, Matute y Compagni, 1856, p.9.

⁶⁹ RUMEU DE ARMAS Antonio, *Historia de la Previsión Social en España, Cofradías, Gremios, Hermandades, Montepíos*, Madrid, Pegaso, 1944, p.416.

También y por indicación de Tanucci, principal consejero napolitano que Carlos III se había traído a España, se revisaron los haberes de los empleados reales y de los militares, en los que también se habían introducido algunos abusos. De los primeros, los que fueran interinos cobrarían tan solo la mitad de lo estipulado, salvo que se tratara de sueldos, que no excedieran al de un guardia de a pié o de menos de seis reales. A los tesoreros generales, se les dejó en Ministros del Consejo de Hacienda, en cuanto al ejercicio y antigüedad del cargo y a efectos económicos. A los ministros de los Tribunales Superiores, en cambio, se les aumentaron los sueldos y se creó un montepío para sus viudas y pupilos, una medida que por cierto no dejó de extenderse a Indias, como la del montepío, que también se había formado para las viudas de oficiales militares.⁷⁰

1.3. LA HACIENDA DEL ESTADO NACIÓN

1.3.1. La invasión napoleónica

La Revolución Francesa había proclamado el derecho de los pueblos, a determinarse a sí mismos y de esta manera había impulsado movimientos nacionalistas, que correspondían a una evolución ya madurada, con la vida culta de los pueblos y afanosa de asentar su derecho a intervenir en el Estado y en la vida propia. El Estado propio, la cultura propia, se plantean como exigencias, incluso allí donde el Estado nacional estaba ya logrado y el cosmopolitismo de la Ilustración, desapareció ante esta nueva afirmación nacional, la nación pasó a ocupar el primer plano y los idealistas no pudieron impedir, que cada pueblo se afanase por afirmarse frente al vecino. Así, la época que va de 1815 al último cuarto del siglo XIX, fue la de la idea nacionalista, todos los pueblos de Europa, fueron dominados por esta idea y aspiraban a fijar sus

⁷⁰ ANDRÉS GALLEGO José, *El motín de Esquilache. América y Europa*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2003, p.149.

fronteras, de acuerdo con las regiones ocupadas por su población, o también según “puntos de vista estratégicos” para asegurarse la integridad de su pueblo.⁷¹

En 1808, Napoleón esperaba asegurarse España para su nuevo orden continental, dado que nunca había sido un aliado entusiasta o eficaz y pensaba, que una mejor gerencia, incrementaría en gran manera su potencial militar y su economía. La resistencia en España, se organizó en las denominadas “operaciones guerrilleras”, que constituían una forma especialmente espinosa de resistencia, a la que muchos españoles se entregaron con gran naturalidad y en el contexto de “guerra popular”, se produjo un inmenso y terrible mar de violencia.

Los soldados profesionales la odiaron, los humanistas la deploraron, los economistas y progresistas liberales contabilizaron su coste y sin dificultad calcularon, que durante más de cien años, a partir de entonces, se sufrirían sus consecuencias y fue allí donde la sociedad española, adquirió o enfatizó algunas de sus malas costumbres. Como por ejemplo, el “cesarismo”, la fácil tolerancia por el derramamiento social de sangre y ese recurso directo, a tomar las armas por regiones, que tanto combustible añadió a la Guerra Civil. Llegado el momento, la generación de 1936-1939, pagó un oneroso precio, por haberse convertido esta guerra, entre tantas otras, en un depósito de modelos.⁷²

Con la invasión napoleónica, España recibe los primeros contactos con las corrientes políticas, que por entonces dominaban Europa, hasta esa época nuestra nación encerrada en sí misma, vivía en una monarquía absoluta, donde todos los derechos estaban decididos por el Rey. En el aspecto económico, el Patrimonio de la Nación y el Real, estaban confundidos, pudiendo disponer el monarca libremente de ambos y aplicando los dineros a lo quisiese, así como disponer de los bienes nacionales, sin grandes limitaciones.

No existía Presupuesto oficial y por ello, se gastaba más allá de lo posible sin ningún tipo de límite, con la esperanza de que las remesas de oro y plata de las colonias americanas, compensaran los gastos. Tampoco los impuestos y demás contribuciones,

⁷¹ GOETZ Walter, “La estructura espiritual de la época”, GARCÍA MORENTE Manuel, *Historia Universal. Liberalismo y Nacionalismo*, vol. 8º, Madrid, Espasa Calpe, 1978, p.7.

⁷² BEST Geoffrey, *Guerra y Sociedad en la Europa revolucionaria 1770-1870*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1990, p.162.

se establecían con una normativa justa y equitativa, según los criterios fiscales vigentes en la actualidad y teniendo en cuenta, las posibilidades de cada persona.

Napoleón, impuso la Constitución de 6 de julio de 1808, quizás con el propósito de llevar aires nuevos al país que quería cambiar, pero sin tener en cuenta, ni sus tradiciones, ni las disposiciones legales existentes hasta el momento. Esta Constitución, no podía remediar los males acumulados durante tantos años y además sus disposiciones, no podían tener valor en España, pues un Decreto de la Regencia de 1 de enero de 1811, declaró nulo todo acto, tratado o convenio, que otorgara el ilegítimo rey de España, José I. Sin embargo, en esta Constitución de Bayona, se vislumbra ya un control del gasto público, aunque todavía un tanto confuso, pues la rendición de cuentas, que es obligatoria para todo aquel que maneje fondos públicos, no basta por sí sola, para conseguir un control eficaz, sino se conoce la cantidad total de los mismos, ni hay unas normas para regular la actividad del gestor.⁷³

Centrándonos en el tema que nos interesa y entrando en el mundo económico del Ejército, resulta conveniente ante todo, echar una rápida ojeada sobre la situación presupuestaria, tanto por lo que de cara al conjunto de los Presupuestos del Estado pudiera significar, cuanto por la problemática interna, que la estructuración del Presupuesto del ramo de la Guerra lleva implícita. Los presupuestos de la Guerra, en los años finales del siglo XVIII y comienzos del XIX, coincidiendo con la crisis del Antiguo Régimen y con la Guerra de la Independencia, acapararon porcentajes exorbitantes del presupuesto nacional.⁷⁴ Así, si para el periodo comprendido entre los años 1788 a 1792, alcanzan por término medio un porcentaje del 54 por 100, en los años siguientes de 1793 a 1797, se sitúa dicho porcentaje en un 70 por 100.⁷⁵ La denominada Guerra de la Independencia, haría que estos índices se incrementaran, de forma que hacia 1813-1814, se situaban en torno al 80 por 100 y más.⁷⁶

⁷³ RAQUEJO ALONSO Antonio, “La Intervención General de la Administración del Estado (1808-1974)”, *Itinerario histórico de la Intervención General del Estado*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1976, p.209.

⁷⁴ FERNÁNDEZ BASTARRECHE Fernando, “El Ejército español en el siglo XIX. Aspectos sociales y económicos”, *Revista Española de Historia Militar*, nº 50, 1981, p.79.

⁷⁵ Loc. cit.73, p.79, apud, FONTANA J., *La quiebra de la monarquía absoluta 1814-1820*, Barcelona, 1971, p.352.

⁷⁶ Loc. cit.73, p.79, apud, SAN JUAN Y VALERO P., *Consideraciones escritas sobre la necesidad de los ejércitos permanentes y de las quintas*, Madrid, 1871, p.29.

La cautividad de Fernando VII en Valençay, la imposición de un rey intruso, los cambios radicales del régimen constitucional al absolutista y viceversa y la posterior pérdida de las colonias americanas, al conseguir su independencia, crearon un ambiente de inseguridad, que imposibilitaba un avance importante en la formación de un auténtico Presupuesto.

Como es lógico, esta anómala situación tendió a una normalidad, una vez superados los conflictos bélicos y aunque el estado de la administración española, durante el reinado de Fernando VII no lo hizo tarea fácil, es evidente que a partir de 1820, hay una tendencia a la baja, en los porcentajes de los Presupuestos Generales destinados al ramo de la Guerra.⁷⁷ En este período, que desde el punto de vista económico, se podría llamar “de tanteo”, porque el legislador con un criterio vacilante, intenta desarrollar los incipientes principios constitucionales, en materia de administración económica, al modernizar organismos, crear instituciones, etc., pero por diversas razones, que generalmente fueron políticas, no lo hicieron posible.

El Presupuesto de Gasto Público al terminar las guerras napoleónicas, está estimado en 178 millones de pesetas después de la reforma del hacendista Martín Garay y treinta y ocho años más tarde, en 1855 siendo ministro de Hacienda Pascual Madoz, se dobla su importe resultando una cantidad de 354 millones de pesetas.⁷⁸

Los Presupuestos modernos, se esbozan por primera vez en 1811, con Canga Argüelles como Ministro de Hacienda y se consolidan en 1814, con López Araújo y ya hemos puesto de relieve, como hasta esta fecha, se hacían estimaciones de lo que el Rey iba a gastar, tanto de su patrimonio como de la nación. Posteriormente, se buscaba la financiación mediante los métodos ya mencionados, es decir, contribuciones de cualquier tipo, confiscaciones a los nobles o simplemente, esperar a las remesa americanas de metales nobles.⁷⁹

⁷⁷ Loc. cit.73, p.79, apud, BELTRÁN M., *Ideologías y gasto público en España 1814-1860*, Madrid, 1977, p.171-77.

⁷⁸ Loc. cit.72, p.201.

⁷⁹ Loc. cit.43, p.105.

1.3.2. Principios constitucionales

Con la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812, empieza la organización económico-administrativa en nuestro país, con las premisas de combinar la tradición histórica y las modernas tendencias de la época, es importante destacar, que la Constitución de Cádiz es, de todas las promulgadas en España, la que con más amplitud se ocupa de la actividad financiera pública, e inspira a todas las demás posteriores y leyes que regulan esta actividad. En la Constitución de 1812, se describe el ciclo que recorre el gasto, desde que se aprueba el mismo, hasta que se rinde y aprueba la cuenta, con los correspondientes controles de garantía y fiscalización del gasto público.

El rey Fernando VII tras seis años de exilio, cruzó la frontera española el 24 de marzo de 1814 y el 4 de mayo del mismo año, solamente dos años después de haberse promulgado la Constitución de Cádiz, el Rey mediante un Manifiesto de esa fecha dado en Valencia, declara nula y sin valor ni efecto, la anterior nombrada Constitución y disolviendo las Cortes hasta 1820, en que el mismo Rey por Real Decreto de 7 de marzo del mismo año, se compromete a jurar la Constitución y a reunir las Cortes que vuelven a legislar hasta 1823.

Volviendo a recuperar Fernando VII el poder absoluto, por la llegada a España del Duque de Angulema al frente de los llamados “cien mil hijos de San Luis”, por otro Real Decreto se declara nulo, “todo cuanto en su Gobierno se ha actuado desde el 7 de marzo, hasta el 1 de octubre de 1823”, concretamente, según el Real Decreto de 1 de octubre de 1823.⁸⁰ Con estos cambios constitucionales, España quedaba varada en el pasado, sus ciudadanos divididos, la situación económica en entredicho y los nubarrones de la guerra civil, enturbiaban el futuro del país.

Por eso parece paradójico, que sigamos llamando a esta contienda “Guerra de la Independencia” y claro que es, aún más injusto denominarla “Revolución española”, tanto lo uno como lo otro suena a ironía. En algunos países en Inglaterra, por ejemplo, se le llama la “Guerra de España” y también el término ha quedado anticuado por lo impreciso. Aquella revolución popular abortada, trajo como consecuencia un siglo largo de revoluciones, de luchas civiles, de represalias y contra represalias, que desembocaron en una cruel guerra civil, que fue asombro del mundo y que hoy por hoy, es la verdadera

⁸⁰ Loc. cit.72, p.208-11.

“Guerra de España”. En cualquier caso, en esta contienda que conocemos con el nombre de “Guerra de la Independencia Española”, lo único que se logró fue expulsar del país a las tropas imperiales y lo demás quedaba por hacer.⁸¹

De 1812 a 1833, en que falleció Fernando VII, las Cortes estuvieron funcionando solamente seis años, con lo cual era prácticamente imposible, que ejercieran el control económico de la Administración del Estado. En 1835 tuvo lugar el comienzo de la primera guerra civil, entre liberales y carlistas que duró hasta el abrazo de Vergara, realizado el 31 de agosto de 1839 y a continuación hay periodos de Regencias, como la de María Cristina en el periodo de 1833-1840 y el General Espartero, durante 1841-1843.

La conclusión, es que el control que las Cortes ejercieron sobre la Administración, fue escaso, limitado y muy poco eficiente, sin embargo, en algunos periodos como de 1812-1814 y de 1820-1823, las Cortes llevaron la máxima eficacia posible al control económico de la Administración.⁸²

No obstante a partir de 1820, el porcentaje del gasto militar en los Presupuestos, empieza a bajar ligeramente, pues en el periodo de 1813-1814 se situaron en torno al 80 por 100, como puede comprobarse a continuación:

1820.....	50,5%
1821.....	47,0%
1822.....	49,4%
1828.....	40,6%
1830.....	37,0%
1831.....	36,3%

En 1835 el porcentaje desciende hasta el 28,8 por 100, pese a la situación de guerra, lo cual no tiene nada de anómalo, si pensamos en el estado en que las fuerzas isabelinas tenían que enfrentarse con los carlistas, sobre todo en los primeros años de la

⁸¹ SOLÍS Ramón, *La guerra de la Independencia española*, Barcelona, Noguer, 1973, p.367.

⁸² Loc. cit.72, p.215.

guerra.⁸³ Otros datos, dan para el año 1820 un 46,9 por 100 y un 53,6 por 100 para 1822.⁸⁴

La presentación periódica de los Presupuestos a las Cortes para su aprobación, constituyó una novedad en la Constitución de Bayona y estaba expuesto en el artículo 82, también en la Constitución de Cádiz, estaba dicho en los artículos 131, 227 y 341. Se inició este trámite de forma muy rudimentaria, pues al principio ni se le llamaba Presupuesto, sino “Plan de Gastos y Contribuciones”, como lo denominó el Decreto de 6 de noviembre de 1820. En el año 1821 se le denomina Presupuesto General de Gastos, pero expresado en cantidades totales para cada Ministerio y sin incluir en el mismo más que sueldos del personal y gastos generales, ordinarios o extraordinarios, el resto de gastos por compras, obras y suministros no era incluido en el Presupuesto.

A partir de 1829, en el Presupuesto de Gastos para el Ministerio de Hacienda, ya no se dan cifras globales sino que se presentan con detalle, distribuido en conceptos y los demás Ministerios empiezan a seguir esa norma. El Estatuto Real de Aranjuez en 1834 y las Constituciones promulgadas en Madrid en los años 1837 y en 1845, sientan las bases para reglamentar la Administración Económica del Estado, pues no sólo hacen unas declaraciones políticas de derechos, sino empiezan a dar forma a la figura del contribuyente.

El primer Presupuesto del Estado que tiene una estructuración moderna, es el correspondiente al año 1835, publicado por Real Decreto de 26 de mayo de 1835 y se divide en dos Capítulos, en el primero trata de los gastos y en el segundo de los recursos para cubrirlos. Los gastos no se expresan en cifras globales, sino que se detallan por partidas, asignándose cada una a un Ministerio, aunque todavía sigue incluyéndose en los Presupuestos de Gastos únicamente los sueldos y gastos generales, eventuales, de dirección, oficina y demás de administración.⁸⁵

Finalizada la guerra carlista, el porcentaje asciende notablemente respecto a los años anteriores de paz, alcanzando el 45,5 por 100 en 1841 y hay que señalar que en 1839 y 1840, el Presupuesto de la Guerra había sido incrementado notablemente, con la intención de posibilitar la terminación del conflicto carlista, como ocurrió más tarde con

⁸³ Loc. cit.73, p.80, apud, los datos del trienio constitucional provienen de MORAL RUIZ J., *Hacienda y sociedad en el trienio constitucional 1820-1823*, Madrid, 1975, p.158.

⁸⁴ Loc. cit.73, p.80, apud, BELTRÁN M., *Ideologías y gasto público en España 1814-1860*, Madrid, 1977, 183-88.

⁸⁵ Loc. cit.72, p.243.

la última guerra carlista en 1874. No obstante, el Presupuesto de 1841 significa en cifras absolutas un descenso del 47 por 100, con respecto a la cantidad de 1840 y representa el principio de una política de reducción en los Presupuestos de la Guerra, dentro de la política de los progresistas de Espartero, que será seguida por los moderados.

A partir de 1842, los Presupuestos de la Guerra van significando un porcentaje cada vez menor en los del Estado.⁸⁶ En esta época, sin embargo, se siguen manteniendo por encima del 20 por 100:

1842.....	29,8%
1845.....	25,3%
1849.....	25,4%
1852.....	24,5%
1853.....	23,0%

La Ley de Administración y Contabilidad de 20 de Febrero de 1850, es la primera Ley que regula el buen hacer de la Hacienda Pública, es decir, como debe administrarse el dinero del Estado y que medios tiene la Administración, para asegurarse el control y ejecución correcta hecha con ese dinero. Administrar fondos públicos es una tarea complicada y esta regulación no puede quedar al azar, si no tiene que tener una regulación muy detallada, para que se administre bien y con toda clase de garantías.

En esta época, ya están consolidados los principios económicos constitucionales y se ha constituido y organizado el Ministerio de Hacienda, con sus principales Direcciones Generales, junto con el Tribunal de Cuentas, como principales elementos de control del Estado. Ahora es el momento de mejorar esas instituciones y acoplarlas a la realidad presente, regulando con detenimiento las facultades de cada organismo y sobre todo clarificando el proceso gestor, para comprobar la adecuada inversión de los gastos públicos.⁸⁷

Por eso adquiere tanta importancia en este periodo la Contabilidad, pues mediante ella se intenta controlar toda la actividad de la Administración, a través de la

⁸⁶ Loc. cit.73, p.80, apud, los datos de 1842, 1845 y 1849 proceden de BELTRÁN M., loc. cit.83, p.215-36.

⁸⁷ Loc. cit.72, p.250.

rendición y examen de las cuentas. Esta importancia que se le empieza a dar a la Contabilidad, es debido al unánime criterio de considerarla el único medio eficaz, para llevar a cabo el control de la gestión, aunque todavía hay un escaso control por parte de la Intervención.

Se inicia esta Ley de Administración y Contabilidad con un proyecto de Bravo Murillo, presentado a las Cortes el 17 de noviembre de 1849 y consta de tres Capítulos que se llaman: el 1º, “De la Hacienda Pública”, el 2º, “De los Presupuestos y de las obligaciones del Estado”, y el 3º, “De las Cuentas Generales”. Debatido este Proyecto en una Comisión en las Cortes, se le dio una redacción definitiva y una vez realizada esta reforma, las Cortes decretaron y la reina Isabel II sancionó la primera Ley de Administración y Contabilidad.

El Presupuesto se regula en el capítulo 2º, donde se diseña el proceso del gasto, desde que la obligación es exigible, hasta que se extingue con su liquidación y abono. Ya es normal que cada Ministerio, teniendo en cuenta sus necesidades y los gastos que hay que efectuar para sufragarlas, incluya en el Presupuesto los gastos previstos y clasificados por capítulos. Este proyecto de presupuesto de cada Ministerio, se pasará al Ministerio de Hacienda, para que redacte el Presupuesto General del Estado y también como va a ser el ingreso o la propuesta de medios, para cubrir tales obligaciones y remitiendo todo esto a las Cortes para su aprobación.⁸⁸

En la medida de extender la Contabilidad, como uno de los puntales del control económico en todos los ámbitos del ordenamiento jurídico, se crea la Dirección General de Contabilidad. En consecuencia, la Contaduría General del Reino cambió de denominación, por la de Dirección General de Contabilidad y se publicó la Real Orden de 20 de junio de 1850, aprobando la Instrucción en que se consignan las facultades y obligaciones que iba a desarrollar.

Esta Instrucción, define a la Dirección General de Contabilidad en su artículo 1º, como “la oficina donde se centralizan todas las operaciones de Cuenta y Razón correspondientes a las rentas públicas, a los gastos públicos y al Tesoro Público. Y es la encargada de formar y presentar al Ministerio y al Tribunal Mayor de Cuentas las Cuentas Generales de todos los ramos de la Hacienda Pública”.

⁸⁸ Loc. cit.72, p.259.

A partir del Bienio progresista, el porcentaje del gasto militar queda situado por debajo del 20 por 100 y prácticamente igual siempre, para el resto del siglo, salvo ocasiones excepcionales.⁸⁹

En los años del reinado de Isabel II, dichos porcentajes son:

1855.....	18,1%
1856.....	14,3%
1859.....	16,1%
1860.....	16,5%
1863.....	17,9%
1864.....	18,6%
1865.....	16,3%
1866.....	15,9%
1867.....	14,4%
1868.....	13,8%

Durante el Sexenio Revolucionario, se seguirá esta tónica:

1869.....	12,7%
1870.....	12,7%
1871.....	15,3%
1872.....	17,6%
1873.....	17,6%
1874.....	43,9%

Cabe evidentemente destacar, la notable excepción del año 1874, en el que se produce un auténtico “Presupuesto de Guerra”, con el que se pretende dotar al Ejército de los medios necesarios, para poner fin a los múltiples conflictos acumulados a lo largo del Sexenio Revolucionario.⁹⁰

⁸⁹ Loc. cit., 73, p.81, apud, hasta el año 1860 inclusive los datos proceden de BELTRÁN M., Loc. cit.83.

⁹⁰ Loc. cit. 73, p. 81.

Pero la Ley de 20 de febrero de 1850, tenía una cierta pobreza inicial de contenido práctico, porque nació con los antecedentes de una normativa dispersa y anticuada, en consecuencia, no pudo organizar todavía la actividad económica de la Administración. La actividad económica nacional, tuvo un desarrollo creciente en los años de relativa paz, que van desde la mayoría de edad de Isabel II en 1843, hasta la revolución de septiembre de 1868, necesitándose lógicamente concepciones nuevas, que ya estaban aplicándose en varios Estados europeos.

De esta manera, se publicó la segunda Ley de Administración y Contabilidad de 25 de Junio de 1870, publicada veinte años después de la primera e intentó, recoger el deseo de reforma económico administrativa que se notaba en el sector público, por las deficiencias observadas en la aplicación de la Ley anterior. Con el advenimiento de la Primera República, el desarrollo de las funciones interventoras y fiscalizadoras tiene un retroceso, porque vuelven a confundirse las funciones fiscalizadoras con las contables, problema éste de gran importancia, para la regulación de los órganos de control de la actividad económica del Estado.

La Intervención General de la Administración del Estado, apareció con el respaldo de la Ley de Administración y Contabilidad, de 25 de junio de 1870 y durante la etapa inicial de la Primera República, por razones de economía, se redujo su categoría orgánica de Dirección General, a Sección dependiente de la Secretaría General del Ministerio de Hacienda.

El Decreto de 7 de enero de 1874, publicado dentro del régimen republicano, pero unos días después del golpe en las Cortes del General Pavía, confirma otra vez al Interventor General, la categoría de Jefe Superior de Administración, elevando otra vez el rango de la Intervención General, de Sección a Dirección y confiriendo al expresado cargo, todas las facultades dadas por la citada Ley de 25 de junio de 1870. Desde entonces, el referido organismo se denomina Intervención General de la Administración del Estado y se organiza bajo un aspecto predominantemente contable, porque el control fiscal estaba todavía en fase de iniciación.⁹¹

⁹¹ Loc. cit .72, p.284.

1.3.3. La Restauración borbónica

Efectuada la restauración borbónica, por el Pronunciamiento en Sagunto del General Martínez Campos en 1874 y terminada la última guerra carlista, entra España en una época de pacificación, que hace posible seguir perfeccionando la administración económica. A partir de ahora, se abre un periodo de reajuste de todos los elementos de la Administración del Estado, dándole a cada uno su misión específica, para conseguir una recaudación, administración e inversión de los fondos públicos.

Ya en el preámbulo del proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de 29 de octubre de 1869, se notaba la necesidad de controlar la actividad económica de la Administración, no solamente en su última fase con la rendición, examen y fallo de las cuentas, sino a través de todo el proceso de la gestión, que se inicia con la formación del Presupuesto. Decía el preámbulo: “En ellas (en las nuevas Leyes de Administración y Contabilidad y del Tribunal de Cuentas del Reino) deben consignarse las bases que han de regular en lo sucesivo la contabilidad, fiscalización e intervención de todos los derechos y obligaciones del Estado y el juicio y fallo de las cuentas, a fin de que desarrolladas dichas bases en los reglamentos, abracen el pormenor de todos los hechos económicos, desde su origen hasta su terminación o finiquito”.

Era evidente, que no es lo mismo prevenir que curar y que si en el examen de las cuentas, nos encontramos ante hechos consumados, porque es el final de la gestión, el indagar el acto administrativo, antes de que produzca consecuencias económicas, evita que se realice un hecho improcedente o ilegal y además que sean subsanables sus vicios y omisiones, cuando el acto aun no ha nacido a la vida jurídica, ni produzca efectos a nadie.

Con ello no solamente se consigue una economía en el control económico, sino una mayor fortaleza e inalterabilidad de los actos, al ser controlados y fiscalizados durante su elaboración. Por supuesto, esto no podía lograrlo sola la Contabilidad y hacía falta otro control, denominado años después de legalidad, mediante el cual se fiscalizaba más allá de la materialidad de los actos o hechos contables, puesto que se examina toda la elaboración de los mismos, incluso hasta los motivos legales que impulsan a su realización.

Para que el control de legalidad se perfeccionase debidamente, hacía falta un ámbito más extenso de las actividades del Estado y una contratación pública más generalizada, que la existente en la mayor parte del siglo XIX, donde la norma era la ejecución directa de obras y servicios y la compra directa e inmediata en los suministros y le caso raro, la contrata. Por Real Decreto de 30 de octubre de 1877, se fijan las plantillas del personal de la Intervención General y el Reglamento orgánico de 7 de diciembre de 1878, desarrolla la Intervención en su doble aspecto de órgano fiscal y centro contable.

En este periodo, los Presupuestos de la Guerra se sitúan entre el 15 y el 20 por 100 en general y durante los años de la Regencia de la Reina Maria Cristina, es evidente la continuación de este porcentaje.⁹²

1885.....	16,8%
1887.....	18,5%
1888.....	18,5%
1890.....	18,0%
1892.....	18,9%
1893.....	18,1%
1895.....	15,6%
1896.....	18,4%
1898.....	16,8%
1900.....	18,3%

Es notorio que a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, existe una constante preocupación por conseguir, que los gastos destinados al Ministerio de la Guerra, no sobrepasen lo que podía considerarse unos límites prudentes. Sin embargo, la aprobación de los Presupuestos centraría numerosas críticas hacia el Ejército, sobre todo en los momentos de máxima conflictividad política, como lo fue el Sexenio Revolucionario y ello se debería más, que al montante de los Presupuestos en sí, a la deficiente organización militar existente.

⁹² Loc. cit.73, p.82, apud, MANZANO RUZAF A M., *El Ejército en la Regencia de D^a María Cristina*, Memoria de Licenciatura.

La provisionalidad con que fue publicada la Ley de 25 de junio de 1870 y la mutilación del Proyecto de Gamazo de 1893, aceptado solo parcialmente por la Ley de Presupuestos para 1894, hizo sentir la necesidad de una nueva Ley de Administración y Contabilidad, para ordenar los gastos del Estado y poner orden en la inversión de los créditos.

La nueva Ley de Administración y Contabilidad fue publicada el 1 de julio de 1911 y dedica el Capítulo VII a la Intervención, estableciendo que tendrá: “el doble carácter de Centro directivo de la Contabilidad administrativa y de Centro encargado de intervenir los ingresos y pagos del Estado y de fiscalizar todos los actos de la Administración Pública que los produzcan, incluso los de los ramos de Guerra y Marina”, según el artículo 73 de la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911.⁹³

Con el transcurso de los años, fue evidente que el control de la Administración económica del Estado, adolecía de unos defectos que se fueron repitiendo de una manera constante. Entre estos defectos podemos señalar los siguientes:

1.- La ausencia de un control fiscal único, autónomo, e independiente del Poder Ejecutivo y organizado para desempeñar una misión eficaz.

2.- La existencia de tres órganos fiscales el Tribunal de Cuentas del Reino, la Intervención General de la Administración del Estado y la Intervención Civil de Guerra y Marina y del Protectorado Español en Marruecos.

3.- Asumir la Intervención funciones gestoras y contables, al mezclar la Contabilidad con la Intervención cuando ambas son totalmente diferentes, la primera porque depende del Poder ejecutivo, en cuanto forma parte integrante de la Administración. Y en segundo lugar, porque la Intervención al tener como misión específica controlar dicha Administración, no puede depender de ella, si se quiere que controle con eficacia.

Por estas razones, se crea el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, por Real Decreto de 19 de junio de 1924 y se publica también con la misma fecha, el Estatuto que regula las atribuciones, organización y funcionamiento de dicho Tribunal. Como este Tribunal fue creado durante el Directorio Militar del General Primo de Rivera, al caer la Dictadura desapareció y se suprimió por el Real Decreto Ley de 4 de febrero de

⁹³ Loc. cit.72, p.326.

1930, en cuya Exposición de Motivos se explican las razones que aconsejan la supresión del citado Tribunal.

La siguiente época, viene marcada por el advenimiento de la Segunda República el 14 de abril de 1931 y uno de los principales fallos que tuvo la República española en materia económica, fue la ausencia de técnicos de esa especialidad. El Ministerio de Hacienda fue desempeñado en la mayoría de las veces, por políticos de pocos conocimientos financieros o bien estuvieron muy breve tiempo en el cargo, como para poder hacer una labor eficaz.

Es de reseñar que en octubre de 1930, después del nombramiento del Comité Republicano de San Sebastián, se creyó conveniente marcar las pautas del futuro Gobierno de la República, entre las diversas fuerzas políticas presentes. Entre las personas designadas para formar parte del Gobierno Provisional, existían en general, profundas inquietudes sociales y políticas, pero también de forma general, no daban mucha importancia a los problemas económicos.

La Constitución de 9 de diciembre de 1931, dedica un Título a la Hacienda Pública, pero no menciona a la Intervención General de la Administración del Estado, por considerarla como una parte del Ministerio de Hacienda. No se reconoce más elemento de control financiero, que el Tribunal de Cuentas de la República, por ser el órgano fiscalizador de la gestión económica, dependiente directamente de las Cortes, ejerciendo sus funciones por delegación y siendo las mencionadas Cortes, quien aprobará al final las Cuentas del Estado.⁹⁴ No obstante y sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos, ha de comunicar a las Cortes las infracciones o responsabilidades de los ministros, de todas maneras este periodo se caracteriza, por una paralización del desarrollo de la función interventora, a cuyo control no se le da la importancia debida.

Como se puede ver, lo importante es tanto la cantidad que se gasta como en qué se gasta, es decir, la forma de gastarlo y lógicamente es fundamental esta conclusión, que nos lleva a seguir desarrollando nuestra tesis del modelo matemático para realizar el gasto militar de la forma más eficiente.

Luego resumiendo, se puede decir que son tres los elementos principales de la Administración económica, sobre los que ha de ejercerse un buen control:

⁹⁴ SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE Tomás, "Evolución Histórica del pensamiento estratégico", *Revista Española de Historia Militar*, nº 19, 1965, p. 201.

1.- La realidad de un hecho o acto económico, que origina obligaciones y gastos, ingresos y pagos.

2.- La legalidad de los mismos, enmarcados en el ordenamiento jurídico vigente.

3.- Que tanto el hecho como el acto, se lleven a cabo de la forma más económica, rentable y beneficiosa para el Estado.⁹⁵

El control de la gestión, es casi tan antiguo como la Humanidad y desde que una persona entregó a otra persona bienes de cualquier clase para que los invirtiera, nació el control con las disposiciones que impuso, el propietario al administrador en dicha gestión, es decir, si el propietario de los bienes no podía por si mismo vigilar dicha gestión, se la encargó a un tercero y en este momento apareció la fiscalización, como un control de la actividad económica del gestor, que en la esfera privada puede ser el protutor, coadministrador, etc., y en el Derecho Público, son los órganos fiscales del Estado.

⁹⁵ Loc. cit. 72, p.483.

CAPÍTULO 2

EL PRESUPUESTO EN LA ACTUALIDAD

CAPÍTULO 2

EL PRESUPUESTO EN LA ACTUALIDAD

2.1. PERIODO CONSIDERADO

2.1.1. Etapa bélica.

Después del estudio histórico del Presupuesto, nos centramos ahora en la etapa objeto de nuestra tesis, es decir, el paso de la dictadura a la democracia en España, para después ver la composición de un Presupuesto de Defensa, en un régimen político y en otro. Enlazamos con el Capítulo anterior, que terminó con la Segunda República e iniciamos el estudio de la continuación, es decir, la contienda bélica de 1936-1939 y el principio de la dictadura franquista.

El artículo 66 de la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911, disponía lo siguiente:

“En caso de guerra, epidemia oficialmente declarada o revolución, podrán suspenderse por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, con audiencia del de Estado y dando después cuenta a las Cortes, la observancia de las disposiciones contenidas en el Capítulo V para la contratación de servicios perentorios y urgentes del Ejército y de la Marina, cuando no sea posible cumplirlas sino imposibilitando o entorpeciendo su movimiento”.

Cuando estalló la guerra civil española, los dos bandos se acogieron en más o menos extensión a este artículo, para suspender los efectos de dicha Ley y cada zona emitió su disposición jurídica pertinente.

En la zona republicana se publicó el Decreto de 25 de julio de 1936, que decía:

“El artículo 66 de la vigente Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública autoriza a suspender por Decreto acordado en Consejo de Ministros, con audiencia del de Estado, las disposiciones contenidas en el Capítulo quinto de la precitada Ley en los casos de guerra, epidemia oficialmente declarada o revolución; por ello y haciendo uso de tal autorización legal, a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros, de acuerdo con este de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado, vengo en decretar:

Artículo 1º. Quedan en suspenso, por el tiempo estricto del actual estado revolucionario, las disposiciones contenidas en el capítulo quinto de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1º de julio de 1911 para la contratación de todas las obras, suministros o servicios que el Gobierno declare perentorios y urgentes con destino a los Institutos Armados.

Artículo 2º. Del presente Decreto dará cuenta el Gobierno a las Cortes”.

A su vez en la zona franquista, se promulgó el Decreto Ley de 22 de octubre de 1936, cuyo contenido era el siguiente:

“La Ley de Contabilidad contiene los preceptos que han de servir para la fiscalización de la vida económica del Estado. Pero en un periodo de guerra, con el territorio de la Patria seccionado y ante el sagrado deber de hacer triunfar los principios regeneradores de España, hubiera sido y sería tan inexplicable y falta de lógica como vituperable, el detenerse o retrasarse, frente a trámites dilatorios de procedimiento u obstáculos de ejecución. Y para obviar esas dificultades, sin que exista siquiera vulneración formal de disposiciones legales, vengo en disponer:

Artículo único. Desde la fecha de iniciación del alzamiento nacional hasta que se disponga lo contrario, se considera en suspenso absoluto el Capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad de primero de julio de 1911, así como los restantes preceptos de la propia

Ley, en cuanto sean incompatibles con la organización transitoria actual del nuevo Estado Español”.

Los intentos de la República por perfeccionar la Intervención y Fiscalización de los Gastos del Estado, no pudo hacerse realidad y tampoco hubo un equipo técnico, capaz de organizar el control económico del Estado. Poco ayudaron las tendencias políticas mezcladas en los conceptos técnicos, ni la precaria existencia alterada por cambios políticos, donde la tónica general era abandonar lo proyectado por el Gobierno precedente. Por lo que respecta a la Intervención, se dio carácter civil a las Intervenciones militares, lo cual era el primer paso para reunir con un único criterio, el personal y las metas a conseguir en un sólo órgano fiscal.¹

Haciendo un resumen hasta este momento, vemos que los Presupuestos del Estado, aumentan notablemente entre 1900 y 1935 y también se incrementa el del Ministerio de Instrucción Pública, siendo muy grande su diferencia con otros Ministerios, lo que denota las preferencias gubernamentales durante este periodo.

El Presupuesto para Defensa suele ser, en esta época, el mayor de todos los Ministerios y especialmente en los momentos álgidos de la guerra con Marruecos, es decir, en 1909 y en los periodos de 1921-22 y de 1924-25. En cambio, desciende ostensiblemente en el periodo republicano de 1931-35, en cuanto al de Instrucción Pública constatada ya su lenta elevación, se sitúa en el cinco por ciento respecto al total a partir de 1928 y llegando casi al siete por ciento, en el último año republicano de normalidad. Sin embargo, su comparación con Defensa denota la “relativa” importancia concedida a tales atenciones, así pues, la situación había empezado a cambiar con el advenimiento de la Segunda República y en 1931 Defensa había bajado a un 18,67 por 100 del total y en 1932 a un 15,44 por 100.²

En agosto de 1936, las provincias de la zona “nacional” suministraban a la Hacienda de la anteguerra el 30 por 100 de sus ingresos, mientras que las provincias de

¹ RAQUEJO ALONSO Antonio, “La Intervención General de la Administración del Estado (1808-1974), *Itinerario histórico de la Intervención General del Estado*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1976, p.425.

² TUÑÓN DE LARA Manuel et al., *De la Monarquía a la República 1919-1935*, Valencia, Universidad de Valencia, 1994, p.351.

la “zona republicana”, aportaban el 70 por 100 restantes.³ Dado que las reservas de oro del Banco de España habían quedado en Madrid, en Burgos se creó una “Casa de la Moneda”, para fundir en lingotes de oro y plata, las donaciones y requisas que se venían haciendo desde el principio. Al crecer las necesidades a causa de la guerra, el Banco de España creado en Burgos, lanzó seis emisiones de billetes, la mayor parte de los cuales fueron impresos en Alemania. Aún así, el Estado franquista quedó fuertemente endeudado con países como Italia, Alemania o EEUU, cuyas petroleras abastecieron a crédito al Ejército sublevado durante la contienda.⁴

Tanto en una zona como en la otra, se acudía al Banco de España para cubrir los gastos bélicos, lo cual representó una intensificación del procedimiento, que normalmente había seguido la Hacienda desde muchos años antes. En efecto, en ambas zonas contendientes, no se ensayaron nuevos procedimientos de técnica hacendística más depurada, como por ejemplo, la leva sobre el capital y la emisión de Deuda Pública y por ello se afirma que en ambas zonas, “fue la inflación la que costeó la guerra”.⁵

De forma general, pueden mencionarse los siguientes sistemas de financiación en la zona franquista:

-El aplazamiento por parte del Estado de los pagos de intereses de la Deuda y del 60 por 100 del valor de los suministros de guerra.

-La reducción de los gastos superfluos del Estado.

-La creación de nuevos impuestos. Impuestos sobre beneficios extraordinarios, subsidio del combatiente, plato único, etc.

Con esto sólo se logró cubrir el 30 por 100 de los gastos, el resto procedió de medidas internas y de la ayuda recibida del extranjero y otra fuente importante de ingresos al Erario, se obtuvo a través de disposiciones extraordinarias referentes a las incautaciones. En el Bando de 28 de julio de 1936, la Junta de Defensa Nacional declaró el “Estado de Guerra”, disponiendo la incautación de todos los vehículos y medios de comunicación de cualquier tipo. Además de estas fuentes de recaudación, reseñadas en

³ CALLEJA LEAL Guillermo, “La Economía de Guerra en la zona nacional durante la Guerra Civil Española”, *Revista de Historia Militar*, nº 76, 1994, 124-63.

⁴ CASTRO Luis, *Capital de la Cruzada. Burgos durante la Guerra Civil*, Barcelona, Crítica, 2006, p.111.

⁵ Loc. cit. 3, apud, VOLTES BOU Pedro, “Aspectos económicos de la guerra española”, *Historia y Vida*, nº 65, agosto 1973, p.20.

este tipo de economía de guerra, deben añadirse las grandes sumas entregadas voluntariamente por particulares, que desde el establecimiento de la República habían colocado sus capitales en el extranjero. A principios de 1937, se dijo que Juan March había entregado a los que iban a sublevarse seiscientos millones de pesetas, aproximadamente unos quince millones de libras esterlinas, cifra extraordinaria para la época, antes de que comenzase la guerra.⁶

Puede afirmarse sin lugar a dudas, que cuando se inició la Guerra Civil, la financiación del Gobierno de la República, era mucho más fácil que la de los sublevados y esto es obvio, ya que el Gobierno republicano tenía en sus manos todos los triunfos económicos. Disponía del aprovechamiento de los recursos normales que obraban en su poder, de los recursos extraordinarios que le podían revertir por Ley, Orden o Decreto y del lógico crédito ante el extranjero, que debía suponerse muy superior al de unos militares rebeldes. Indalecio Prieto, Ministro de Marina y del Aire con el Primer Ministro Largo Caballero (1936-1937) y posteriormente Ministro de Defensa, en el Gobierno de Negrín (1937-1938) al inicio de la guerra civil, dirá que para comprar todo el material que se necesite para la contienda, su Gobierno es propietario de un valor indiscutible para cualquier comprador: “Con oro nada hay que falte” y lógicamente, sabía que disponía de las reservas de oro del Banco de España. La Orden Ministerial de 5 de agosto de 1936, suspendió la publicación de los Balances del Banco de España, aunque después según otra Orden Ministerial de 30 de abril de 1937, se reanudó nuevamente.

El día 29 de abril se autorizó también, poner en circulación billetes en cantidad mayor de la prevista en la Ley de Ordenación Bancaria. De esta manera los billetes en circulación legalmente autorizados por el Gobierno de Madrid fueron:

En 30 de junio de 1936 (último Balance Banco de España antes de la Guerra).....	5.339.370.000 ptas.
En 1 de abril de 1939 (fin Guerra Civil).....	12.754.000.000 ptas.
Diferencia.....	7.354.630.000 ptas.

⁶ GARRIGA Ramón, *Juan March y su tiempo*, Barcelona, Planeta, 1976, p.379.

Estas cantidades son un claro ejemplo, de los llamados “recursos extraordinarios” del Gobierno de la República, pues los recursos ordinarios de forma natural, se emplearon desde el primer momento.⁷ El 13 de septiembre de 1936, un Decreto Reservado del Ministro de Hacienda Juan Negrín y firmado por el Presidente de la República Manuel Azaña, establecía el probable traslado de las reservas de oro del Banco de España “a un lugar seguro”, lo que se llevó a efecto al día siguiente.

Los republicanos además, disponían de un excedente de población trabajadora y de consumidores, pero los franquistas quedaban con abundantes tierras y recursos naturales. De esta forma, si la zona franquista podía realizar exportaciones de cereales y recibir divisas, en la zona republicana se pasaba hambre y para poder seguir la guerra, tuvo que enviar la mayor parte de sus reservas de oro, depositadas en el banco de España a Francia y a la URSS, es decir, unos setecientos cincuenta y cinco millones de dólares, a partir de julio de 1936.⁸ Estas reservas de oro, fueron utilizadas para el pago del material suministrado y el que faltase de venir desde los países extranjeros, de esta manera durante la contienda, el Gobierno de República podía efectuar los pagos al contado, con divisas que no se podían devaluar como es el oro y también financiar sus pagos dentro de España con billetes legales.

Con el transcurso de la contienda, se fue afianzando cada vez más el crédito internacional de la zona franquista, fundamentalmente por los siguientes factores:

-La falta de confianza en el bando republicano, al no poder controlar sus dirigentes a los elementos revolucionarios y realizar una economía eficaz.

-Las rápidas conquistas franquistas, hasta que sus tropas llegaron ante Madrid en noviembre de 1936.

-La economía franquista, disfrutó de las ventajas de un rígido orden público y de la cooperación de financieros de reputación sólida internacional. Además las huelgas fueron prohibidas y los salarios se congelaron, a niveles similares a los de febrero de 1936, es decir, antes de la victoria electoral del Frente Popular.

De esta manera, la economía de la zona republicana, que comenzó con fuerza la contienda, más tarde, debido a la falta de orden interna por las luchas intestinas, sobre

⁷ Loc. cit. 3, p.132.

⁸ Loc. cit. 3, p.148, apud, VIÑAS Angel, “El oro de Moscú”, *Historia 16*, nº 11, 1977.

todo entre el Partido Comunista y los anarquistas de la Federación Independiente Anarquista, perdió empuje, para luego irse debilitando más, por el embargo de las democracias europeas durante el transcurso de la guerra y en la zona franquista sucedió al revés, que partiendo en una posición de cierta desventaja, mejoró a lo largo del conflicto, pues recibió una ayuda importante por parte de los países del Eje, es decir, la Alemania nazi y la Italia fascista, junto con el petróleo suministrado por Compañías norteamericanas, que preferían el orden de una dictadura, a la dudosa democracia de la República española. La Junta de Burgos se creó en julio de 1936, pero no logró estructurar un régimen político, hasta octubre del mismo año y no alcanzó la categoría de cierto rango económico, hasta abril de 1938.

Los suministros que recibió la República durante la guerra, son actualmente más difíciles de calcular que los recibidos en la zona franquista y el historiador Hugh Thomas afirma, que el importe de la ayuda de la URSS a los republicanos fue de ochenta y cinco millones de dólares. El Gobierno soviético declaró que la República española, le adeudaba cincuenta millones de dólares, además de los sesenta y tres millones de libras esterlinas en oro, que fueron enviadas en 1936, pero hay que tener en cuenta que la URSS, suministró la mayor parte de la ayuda recibida por el Gobierno de la República.⁹ Esta ayuda indispensable nunca fue suficiente, porque durante toda la guerra el Ejército republicano, careció de material de aviación, armas antiaéreas e incluso armas ligeras.¹⁰ Hay opiniones distintas, sobre si la causa republicana pudo o no haber triunfado de haber recibido más apoyo por parte de la URSS, pero de todas maneras la República, no hubiera podido resistir sin la ayuda soviética y con el apoyo que recibió de Moscú, no fue capaz de vencer.

Las razones del apoyo italo-germano a la causa franquista están muy claras, ambas potencias tenían regímenes totalitarios y no hace falta profundizar en su análisis, pero si que merece la pena comprender, la ayuda que recibió el Gobierno de Burgos de los países democráticos y que se tradujo en un volumen extraordinario. En primer lugar, conviene señalar que los hombres de negocios apoyaron a los militares rebeldes desde el

⁹ Loc. cit. 3, p.158, apud, SCHWARTZ Fernando, *La internacionalización de la Guerra Civil española, julio de 1936-marzo de 1937*, Barcelona, Planeta, 1937.

¹⁰ Loc. cit. 3, p.158, apud, BROUÉ Pierre y TÉMIME Emile, *La Révolution et la Guerre d'Espagne*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1961.

principio, porque vieron que los republicanos, que alegaban luchar contra el totalitarismo fascista, eran en su mayoría socialistas, comunistas o anarquistas.

En el caso británico, se da la circunstancia de que en muchas empresas mineras y siderúrgicas, el capital estaba repartido entre británicos y españoles, por lo que la ayuda dispensada por sectores británicos, se distinguió por la prontitud y eficacia. Como ejemplo de esta situación, tenemos que en el verano de 1937 se iniciaron las negociaciones entre el Gobierno de Burgos y el de Londres, en torno a la producción minera de Riotinto y después sobre la exportación de hierro de Vizcaya. El Gobierno británico preocupado por estos suministros vitales para la Gran Bretaña, tuvo contactos con el Gobierno de Burgos y continuó sus importaciones mineras pagando en libras esterlinas. La conclusión, es que estas libras esterlinas, tuvieron obvias consecuencias favorables, para el fortalecimiento de la peseta de la zona franquista y la consiguiente disponibilidad de divisas por este bando.

También fue rápida y efectiva la ayuda prestada por diversos sectores norteamericanos, como por ejemplo Texaco, que vendió petróleo a crédito en julio de 1936 a los militares sublevados y sin petróleo, la maquinaria bélica suministrada a los franquistas por Alemania e Italia, se hubiera paralizado por completo con toda seguridad. La dependencia del ejército franquista, con respecto a las compañías petrolíferas anglo-americanas era absoluta, porque solamente ellas satisfacían las necesidades de carburantes.¹¹

Ahora bien, la ayuda no sólo fue crucial para Franco, sino también para Hitler y Mussolini, que al realizarla, debilitaban de forma la posición de las potencias europeas demócratas, que soterradamente estaban complacidas por el debilitamiento de una República, que parecía una marioneta soviética. En el panorama mundial, el miedo y el recelo hacia la Unión Soviética, había sido un importante condicionante de las potencias europeas durante los años veinte y en el contexto de la depresión mundial y de una mayor influencia del mundo obrero, ser anti-bolchevique era muy importante en los años treinta.¹²

¹¹ Loc. cit. 3, p.162.

¹² ROMEO MATEO María, *El siglo XX: Historiografía e historia*, Valencia, Universidad de Valencia, 2002, p.159.

En conclusión, el bando franquista tuvo la ayuda de las empresas capitalistas, ya fuese a través del Eje o de los países democráticos del área de la libra esterlina y el dólar, aunque también muchas empresas de estos últimos países, traficaron con los republicanos. Pero de forma casi abrumadora, apoyaron en mayor medida a los franquistas y muy especialmente desde el año 1938, este apoyo fue cada vez mayor, tanto financiero como político y contribuyó a la victoria del bando franquista, sobre su oponente republicano en la Guerra Civil española.

Lo cierto, es que en julio del año 1936, no tenía España armas suficientes para alimentar una contienda y que estas vinieron del extranjero, esta injerencia de otras potencias, hizo que el conflicto trascendiese al ámbito internacional.¹³ Azaña advirtió que la Sociedad de Naciones, que se instauró para evitar el peligro de guerra en Europa después de la Primera Guerra Mundial, no debió tolerar la intervención armada del régimen nazi alemán y del fascismo italiano en territorio español.¹⁴

2.1.2. Régimen totalitario.

La súbita ascensión al poder del Partido Comunista durante la Guerra Civil, cambió el panorama político de la España republicana, pues en 1931 era un partido muy pequeño y en 1939 a sus enemigos, les parecía que regía los destinos de la República. Su éxito se atribuía a una sutil táctica de infiltración, combinada con la policía secreta, dominada por los soviéticos e implacable eliminando a todos sus enemigos políticos y según Orwell, consiguió crear una “horrible atmósfera de sospecha y odio”. Esta visión del Partido Comunista, le dio a Franco una idea que mantuvo siempre y consistía en afirmar, que la República española democrática, había caído en manos de un partido dominado por una potencia extranjera, es decir, la Unión Soviética.

El General Franco, consideró su victoria sobre la “anti-España” en la Guerra Civil, como su título para ejercer el poder, por lo que en un discurso de diciembre de 1955, Franco afirmó que su sistema político, había presidido el “renacimiento de la

¹³ BLANCO ESCOLÁ Carlos, *General Mola. El ególatra que provocó la guerra civil*, Madrid, La Esfera, 2002, p.309.

¹⁴ *Ibidem*, p.309, apud, AZAÑA Manuel, *Causas de la guerra de España*, Barcelona, Crítica, 1986, p.58.

nación”. Franco igual que Primo de Rivera y Fidel Castro, tenía como teoría válida lo que se ha llamado, “la democracia de la plaza pública”, consistente en el apoyo de las masas de público, que el dictador siente directamente.¹⁵ Se instauró pues, el “Estado de Guerra” en su autentica acepción y el Estado franquista, en tanto que estadio supremo de ese “Estado de Guerra”, destruyó la vida de centenares de miles de demócratas, no sólo de izquierdas, sino también centristas y de derechas.

También hubo personas de derechas, que se mantuvieron fieles y que defendieron la legitimidad de la Segunda República, sistema legítimo pese a su constante inestabilidad y a pesar de las transgresiones legales, que los propios republicanos cometieron. Tras la Guerra Civil y principalmente en los primeros años, la dictadura franquista extendió la represión sistemática, contra quien hubiese tenido algo que ver con el campo republicano y democrático.

El concepto de “régimen” se difundió en EEUU, posiblemente porque en el departamento de Estado y del Pentágono consideraron, que era más justificable por el pueblo norteamericano, que Washington firmara alianzas con un “régimen”, que con una dictadura. A la dictadura franquista, se la conceptuó desde EEUU como un “régimen autoritario”, siendo el autor de este concepto el catedrático Juan Linz y calificar un régimen de autoritario, es decir muy poca cosa, porque un Estado, incluso si es democrático, puede transformar su autoridad, en autoritarismo.¹⁶ Cualquier Estado puede aumentar su autoridad, pero cuando el autoritarismo alcanza un cierto grado elevado y se mantiene en el tiempo, se convierte en dictadura. El concepto de “régimen autoritario”, no refleja con rigor la verdadera naturaleza del sistema franquista.

Además del estereotipo del español “anárquico”, que Franco usaba como justificación del autoritarismo y de la negación de los derechos democráticos, manejaba otra idea fija y era afirmar que existía un mundo hostil, que se negaba a comprender su régimen y valorar sus logros. Pero el franquismo fue algo más que el imperio de un dictador, pues Franco dio su nombre a un sistema político y social, mucho más complejo y adaptable, de lo que habitualmente se reconoce y puede considerarse como

¹⁵ CARR Raymond y FUSI Juan Pablo, *España, de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Planeta, 1979, p.28.

¹⁶ CIERVA DE LA Ricardo y VILAT Sergio, *Pro y contra Franco. Franquismo y antifranquismo*, Barcelona, Planeta, 1985, p.39.

elemento negativo, la exclusión de los que no compartían los ideales de la Cruzada y como positivo, la articulación de intereses conservadores que la Monarquía había protegido y que la República de 1931-1936 había amenazado.¹⁷

Los Generales que se habían sublevado carecían de un proyecto político, querían interpretar la voluntad popular, pero sin contar por supuesto con el pueblo, pero en plena década de 1930, el ambiente estaba impregnado de fascismo y los militares africanistas, estaban especialmente contaminados por estas ideas, en las que se atacaba al comunismo. Ortega y Gasset llegó a denunciar que con el fascismo, había aparecido un tipo de hombre, que no quería dar razones ni pretendía tener razón, mostrándose tan sólo dispuesto a imponer sus opiniones. Fascismo es por encima de todo, irracionalismo y fascista es quien se sirve de la violencia y el terror, para hacer valer sus ideas. “He aquí lo nuevo, decía Ortega, el derecho a no tener razón, la razón de la sinrazón”.¹⁸

Hasta los años cincuenta, la España de Franco estuvo intentando recuperarse con los medios de una “Economía de guerra”, siendo instrumentalizados estos medios en los años 1937-1939 y bajo la influencia del modelo fascista. Una economía autosuficiente, autofinanciada, protegida frente a la competencia exterior, con elevadas tarifas aduaneras fue creada y reglamentada, por la total injerencia del Estado. La autarquía no era una idea nueva, era el principio básico de los funcionarios y sólo se oponían unos pocos economistas liberales y el modelo más reciente había sido el de Primo de Rivera el dictador de los años veinte, cuando se veían estos privilegios, como un derecho natural en favor de la producción nacional.¹⁹

La Economía de la Dictadura abarca desde el final de la Guerra Civil, hasta la muerte del general Franco en 1975, momento en que se acusa con toda gravedad la crisis petrolera de finales de 1973. Se puede subdividir a su vez en dos etapas, la autarquía y el desarrollismo, estando en medio el Plan de Estabilización Económica de 1959. El periodo autárquico es el comprendido entre el final de la guerra y el Plan de Estabilización de 1959. España se configuró como una “economía cerrada”, sin apenas

¹⁷ Loc. cit. 15, p.33.

¹⁸ Loc. cit. 13, p.293, apud, ORTEGA Y GASSET José, *La rebelión de las masas*, Madrid, Revista de Occidente, 1930, p.111.

¹⁹ Loc. cit. 15, p.70.

flujos comerciales internacionales y con un cierto aire de tradición, que se remontaba a finales del siglo XIX.

Los Presupuestos en que se inspiraba esta vez eran nazi-fascistas, en circulación en la Europa de los años treinta a raíz de la gran crisis de 1929, cuando se asentaron las tendencias de la autosuficiencia y el proteccionismo en casi todos los países. En ese momento, el contexto político internacional era de un mundo dominado por los Imperios europeos, que consideraban a sus colonias como parte integrante de su entidad nacional.

En España, esta idea fue asumida por los vencedores de la Guerra Civil y la independencia política basada en la exaltación de un nacionalismo imperial, no podía entenderse sin la paralela autosuficiencia económica y con estos valores, se sustentó la teoría político-económica que fue el soporte ideológico, del régimen dictatorial.²⁰

De la misma forma, que no existió ninguna exigencia insoslayable en la aplicación sistemática que se realizó durante la posguerra, la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial, no definió por si misma la recesión económica española, sino al revés fueron las decisiones adoptadas por el Gobierno español en materia económica, es decir, la estrategia política aplicada, la principal responsable del dramático salto atrás que se produjo en el país. En líneas generales, puede decirse que las circunstancias favorables que también existieron, fueron despreciadas y las iniciativas emprendidas tomaron un camino equivocado.²¹

La autarquía, en los primeros años cuarenta, no era en absoluto un planteamiento de supervivencia nacional tal y como ha sido interpretado en algunas ocasiones, por el contrario, la autarquía era la política económica aplicada por los países expansionistas y militaristas de la época, política que fue puesta al servicio de la voluntad beligerante e imperialista de la dictadura franquista.²² En 1948, la producción industrial apenas había rebasado los niveles de 1929 y en 1951, los ingresos nacionales, habían vuelto por fin a los niveles alcanzados antes de la guerra civil. Este relativo éxito, fue lo que obligó a

²⁰ RALLO ROMERO Antonio y GUZMÁN CUEVAS Joaquín, *Curso de estructura económica española*, Madrid, Pirámide, 2001, p.28.

²¹ PAYNE Stanley, *España y la Segunda Guerra Mundial*, Madrid, Editorial Complutense, 1996, p.104.

²² Ibidem, p.104, apud, VELARDE FUENTES Juan, "Epílogo", *La España de los años setenta*, vol. 2º, *La Economía*, Madrid, Moneda y Crédito, 1973.

renunciar a la autarquía, pues la industria no podía seguir desarrollándose con el corsé de la autarquía, el nuevo desarrollo exigía importaciones y la renuncia de los controles económicos.

En 1956, una grave crisis puso en evidencia las limitaciones de la autarquía, a su vez combinada con una política monetaria que favorecía la inflación, la cual había llegado al 16 por 100 y las reservas españolas de divisas estaban agotadas. Ya en los años cincuenta, se habían iniciado tímidos movimientos, en dirección al abandono de una “economía nacional” controlada y reglamentada, la reorganización ministerial de febrero de 1957, llevó al Gobierno a un equipo de tecnócratas, que iban a introducir una Nueva Política Económica.²³

Por lo que respecta a los gastos sociales durante la dictadura, recordemos que al finalizar la Guerra de Marruecos se produjo un descenso de los gastos de Defensa y al mismo tiempo un pequeño incremento de los gastos económicos, sanitarios y educativos, iniciándose la transición hacia el “Estado benefactor”. El pequeño avance que se produjo entre 1900 y 1935, se perdió entre 1940 y 1958 y la Guerra Civil frenó el crecimiento del Estado, demorando la consolidación de la Hacienda del Bienestar hasta los años sesenta y setenta.²⁴

En Europa, los gastos económicos y sociales crecieron mucho en el siglo XX y la idea de utilizar la capacidad de redistribución del Estado, para atenuar las diferencias como consecuencia de la economía de mercado, surgió en Inglaterra y Alemania a principios de siglo. Debido a las posteriores crisis económicas, se planteó la conveniencia de una mayor intervención del Estado en la vida económica, aunque fue a partir de la Segunda Guerra Mundial de 1939-1945, cuando se configuró el llamado Estado Providencia o del Bienestar, sobre todo a partir de las teorías keynesianas sobre la función del gasto público.²⁵ Este denominado Estado del Bienestar, lleva aparejado una cuantía mucho mayor del ingreso y del gasto público, que hace indispensable el

²³ Loc. cit. 15, p.72.

²⁴ BARRO Robert y GRILLI Vittorio, *Macroeconomía: Teoría y Política*, Madrid, Mc- Graw-Hill, 1997, p.374.

²⁵ El inglés John Maynard Keynes (1883-1946), fue uno de los grandes economistas del siglo XX. En 1936 escribió su principal obra, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, traducción española, Fondo de Cultura Económica, México, DF., 1981.

desarrollo de los principios económicos, jurídicos, contables, sociales y fiscales necesarios para hacer un Presupuesto moderno.²⁶

Los gastos sociales perdieron pues importancia y siguiendo la evolución económica hasta 1959, vemos que la financiación de la guerra y la posterior recuperación, hacen que disminuya el volumen presupuestario y pierdan entidad los gastos modernizadores, como la educación, sanidad, pensiones o infraestructuras. Se elevó el gasto público, que llegó a situarse por encima del 20 por 100 de la renta nacional en 1944, produciéndose posteriormente una fuerte caída del mismo y ya en la década de los sesenta, tras la aparición de los Gobiernos aperturistas y desarrollistas del tardo-franquismo y el Plan de Estabilización de 1959, España se incorpora con cierto retraso a las economías europeas y americana, teniendo en consecuencia una buena prosperidad económica.²⁷

En lo referente a quienes manejaban la Política económica franquista, vemos que veinte años después de ser una de las vanguardias de la Guerra Civil y haber pretendido empezar una “revolución pendiente”, los falangistas que pasaron a ocupar puestos muy relevantes en la dictadura, no hicieron nada decisivo, para sacar a España de la atrasada autarquía económica. Después de dos largas décadas en el poder, es evidente que tuvieron mucho tiempo, para exigir al menos la realización de una pequeña parte de los hipotéticos proyectos “revolucionarios”, que los falangistas decían tener, o por el contrario había transcurrido tiempo más que suficiente, para romper su colaboración con Franco. En los años de 1956-1957, el propio Franco no estaba muy satisfecho de quienes habían estado con él en el Consejo de Ministros, generales, falangistas y tradicionalistas y empezó a dar poder en las altas esferas a los tecnócratas, que por su formación intelectual, podían entenderse mejor con los empresarios, que deseaban modernizar el sistema productivo.²⁸

Por último, analizamos la evolución de los Presupuestos militares en estos años y en 1967, la parte dedicada a gastos de Defensa en los Presupuestos del Estado, que

²⁶ BUSTELO Francisco, *Historia económica: Introducción a la historia económica mundial: Historia económica de España en los siglos XIX y XX*, Madrid, Editorial Complutense, p.283.

²⁷ Loc. cit. 22, p.377.

²⁸ Loc. cit. 16, p.72.

eran bianuales, se fijaba en 33.849,5 millones de pesetas, equivalente a un 15,88 por 100 del total de 1967 y un 15,41 por 100, del de 1968.

El Presupuesto del Ejército de Tierra de 1968, aumentó un 21,2 por 100 en relación al del año anterior y en 1970, la liquidación del Presupuesto de Gastos de las Fuerzas Armadas, superó en 8.215,5 millones al de 1968, alcanzando un total de 42.065 millones distribuidos así:

Ministerio del Ejército	22.841 millones
Ministerio de Marina	8.805 millones
Ministerio del Aire	10.419 millones

Fuente: elaboración propia

Había subido mucho el Presupuesto de Defensa, pero hay que tener en cuenta que casi le alcanzaba el de Gobernación, con 36.329 millones, más que los tres Ejércitos juntos tres años antes.

Pero la mayor parte de los gastos de las Fuerzas Armadas, estaban en personal en su conjunto y en cada uno de sus Ejércitos, según la siguiente distribución:

	Total Fuerzas Armadas	Ejército de Tierra
Personal	69%	82,2%
Funcionamiento	15%	11,3%
Inversiones	16%	6,5%

Fuente: elaboración propia

El escaso porcentaje de gastos de inversión, indica una tecnificación muy baja, especialmente para el Ejército de Tierra, excepto en algunas unidades especializadas. El mayor salto se observó desde entonces en los Presupuestos de 1974, cuando los gastos

previstos para Defensa llegaron a sumar 84.000 millones de pesetas, que en relación a los 560.000 millones de los Presupuestos del Estado, representaban un 15 por 100 del total, distribuido así:

	Presupuesto	% del Estado
Ministerio del Ejército	45.360 millones	8,1
Ministerio de la Marina	17.360 millones	3,1
Ministerio del Aire	21.280 millones	3,8

Fuente: elaboración propia

En 1975 aumentaban los Gastos de Defensa a 95.444 millones de pesetas, un 21 por 100 más que el año anterior, representando el 14,55 por 100 de los 656.000 millones, a que ascendía el Gasto Público. Los Presupuestos aprobados para el año siguiente 1976, tendrían el máximo aumento conocido, porque los 119.222 millones destinados a las Fuerzas Armadas, suponían un 24,91 por 100 de aumento y un 15,18 por 100 sobre los Presupuestos Generales del Estado, en conclusión, durante cinco años se habían triplicado los Presupuestos militares.²⁹

2.1.3. La Transición.

La desaparición del general Franco a finales de 1975, aunque previsible, despertó inquietudes en una doble dirección:

-Política, porque el fin de la Dictadura abrió un periodo de incertidumbre acerca de la incógnita que le esperaba al país, es decir, la continuidad, reforma o ruptura.

-Económica, por los efectos de la crisis energética de 1973, que fueron retrasados artificialmente al mantener los precios durante 1974, por lo que se notaron de

²⁹ ANDRÉS GALLEGOS José, *La Época de Franco*, Madrid, Rialp, 1992, p.307.

manera muy acusada en 1975 y cuyas consecuencias, explican el bajo crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB).³⁰

Cuando muere Franco, la cuestión era saber si también moría su régimen, si la muerte de Franco significaba el fin de una época y marcaba el principio de otra época o si por el contrario, después de Franco continuaría el franquismo. Franco mismo había expresado en 1969, una frase célebre: “Todo ha quedado atado y bien atado” y se suponía que el Ejército, cuyos generales habían sido compañeros de armas de Franco, no permitiría que se violase la legalidad franquista. Además, las Instituciones importantes de la Sucesión, como el Consejo del Reino, las Cortes y el Consejo Nacional del Movimiento, estaban en manos de notorios franquistas y Arias Navarro Presidente del Gobierno, podía continuar teóricamente al frente del mismo, hasta 1979 de acuerdo con la Ley. Y sobre todo, el nuevo Jefe del Estado el Rey Juan Carlos, había sido nombrado por Franco como su futuro sucesor, precisamente como la mejor garantía para la continuidad del franquismo.³¹

Pero también había factores, que hacían dudar sobre las posibilidades reales de la supervivencia del régimen de Franco, como la crisis de identidad que éste sufría desde el periodo de 1968-1969, unido a la existencia de sectores y grupos del mismo régimen, partidarios de una cierta democratización. La nueva Monarquía, necesitaría para consolidarse alguna forma de legitimación democrática y el Estado del bienestar y del desarrollo, requería un nuevo sistema político, añadido a que la aparición de una próspera clase media, permitiría la estabilización de un régimen democrático similar a la Europa Occidental. El nuevo Rey, no podía ignorar la realidad de la existencia de una considerable presión ambiental, en favor del cambio democrático y no podía desconocer que Europa sólo aceptaría la nueva Monarquía española, en la medida en que ésta fuese un cambio profundo respecto del régimen anterior.³²

El discurso del Rey en el acto de su coronación, dejó patente que parecía dispuesto a intentar la única salida, que según la opinión liberal podía salvar el trono,

³⁰ Loc. cit. 20, p.46.

³¹ Loc. cit. 15, p.270.

³² Ningún Jefe de Estado importante estuvo en el funeral de Franco, y si fueron a la coronación de Juan Carlos, como el Presidente francés Giscard, el Presidente alemán Scheel, el Vicepresidente de EEUU Rockefeller y el duque de Edimburgo.

como era hacer una Monarquía constitucional y parlamentaria, con el fin de legitimar la Monarquía mediante la soberanía popular. Otra cuestión, era la incógnita de conocer la postura de la oposición democrática y si aceptaría una reforma política, que previsiblemente no iba a satisfacer los requisitos de un Estado democrático. En estos sectores, preocupaba la cuestión básica del papel del Ejército, porque en España ha sido desde principios del siglo XIX, la Institución determinante de las principales mutaciones políticas.³³

Con mencionar a Riego, Narváez, Espartero, O'Donnell, Serrano, Prim, Pavía y Primo de Rivera, tendríamos una síntesis nominal y bien expresiva de los principales hitos, de la profunda incidencia militar, en nuestra historia como nación hasta 1939. Y la historia desde esa última fecha, es tan reciente que no hace falta profundizar en la última afirmación, porque “el alzamiento militar de julio de 1936 es lo que configuró todo el orden constitucional y la propia estructura social de España tras la guerra civil”.³⁴

Pero como es natural, el Ejército no puede presentarse de ninguna manera como la Institución determinante de todo el proceso de los cambios políticos, sino es, como el instrumento de dominación, de unas fuerzas sociales determinadas sobre otras. Es evidente, que en la azarosa vida política española desde 1808, ha habido una secuencia de predominio de unas clases sobre otras, que en grandes líneas puede resumirse en oligarquía reaccionaria, burguesía reformista, conservadora, pre-fascista o autoritaria.

Fue un sector del Ejército, el que el 18 de julio de 1936, desencadenó la Guerra Civil que acabó con la Segunda República y fue la Iglesia Católica, la que santificó la Guerra como una Cruzada contra “los sin Dios”, pero en estos momentos ninguna de las dos Instituciones, tenía una actitud beligerante. Tampoco tenían una actitud beligerante, los partidos democráticos que durante la Segunda República, estuvieron poseídos por el furor antimilitarista y anticlerical, por ejemplo, Azaña quería “triturar al Ejército” y declaró que España había dejado de ser una nación católica.³⁵

³³ TAMAMES Ramón, *La Oligarquía Financiera en España*, Barcelona, Planeta, 1977, p.25.

³⁴ *Ibidem*, p.26.

³⁵ *Loc. cit.* 15, p.301.

El Ejército, abandonó públicamente su papel, como depositario final de la voluntad nacional, interpretada por él mismo y ser, como la espada suspendida, sobre la cabeza de cualquier Gobierno, que según sus ideas dejara de representar a la Nación. La extrema derecha se indignó ante esta “traición”, que le niega la remota esperanza de un Golpe de Estado y la priva, de un medio para ejercer su influencia sobre un Gobierno legítimo. Aunque las Fuerzas Armadas protestaron oficialmente, contra la legalización del Partido Comunista, se negaron a convertirse en las defensoras de las Leyes franquistas, en el periodo de la Transición. En 1986, no había ningún oficial que compartiese el “espíritu de la Cruzada”, o que hubiese tomado parte como combatiente de la Guerra Civil y el General Gutiérrez Mellado, Ministro de Defensa, manifestó: “Creemos que nuestras Fuerzas Armadas constituyen un todo con la sociedad y son las defensoras de la voluntad de los ciudadanos”.³⁶

Con la rebelión de 1936, las Fuerzas Armadas estaban comprometidas en favor de su Comandante en Jefe y de todo el sistema político, que se arbitró a su alrededor y en consecuencia, fueron presentadas por el régimen franquista, como un pilar fundamental de su autoridad.³⁷ En la recién estrenada democracia, ejerce el mando de las Fuerzas Armadas, el Rey de una Monarquía constitucional, democrática y según manifestó, el Jefe del Estado Mayor General “El Ejército no es el cuarto poder”.³⁸ Igualmente, la Iglesia se negó a tomar parte directa, en la actividad política, en una actitud claramente distinta, de la que tuvo en la Segunda República, apoyando entonces con rotundidad, las posturas de los partidos políticos de la derecha. La Iglesia pasó de su compromiso explícito con el Catolicismo Nacional, al apoyo del pluralismo político, sin tener que pasar por una etapa intermedia, de favorecer un partido confesional.

Pero en estos momentos, los enemigos de la democracia, tanto de derecha como de izquierda, quisieron “desestabilizar” la vida política, mediante la explotación de la violencia y el terrorismo de la extrema izquierda, en este caso el GRAPO. Además la

³⁶ Loc. cit. 15, p.301.

³⁷ El editorial en *El País*, de 20 de diciembre de 1977, decía: “El empleo del Ejército como tribunal para los delitos políticos y el uso para fines no militares de imágenes y valores con él asociados, inspiró en muchos ciudadanos la creencia errónea de que las Fuerzas Armadas como tales eran el centro del poder en España”.

³⁸ *Cuadernos para el Diálogo*, 14 de enero de 1978.

violencia de los nacionalistas e independentistas vascos, es decir, la ETA, fue utilizada por la extrema derecha para atacar el reformismo. No cabe justificación del terrorismo en una sociedad democrática, puesto que es inaceptable que una minoría quiera imponer su voluntad, creyéndose la élite moral y política, a la inmensa mayoría, ya que para expresar su opinión disponen del derecho de voto. Además, la derecha llamada “irreconciliable con la democracia”, siempre está dispuesta a denunciar las faltas de orden público, para realizar una condena expresa de la democracia y de los procesos democráticos.³⁹

La etapa que transcurrió entre finales de 1975 y 1977, se caracterizó por una mala situación de la economía, con perspectivas poco favorables en el ámbito político, así pues, se hacía preciso un ajuste, que permitiera la continuidad del crecimiento económico y el aumento de las transacciones, en relación con el comercio exterior iniciado en 1960. Estos objetivos eran parecidos a los perseguidos en el Plan de Estabilización de 1959, pero esta vez no se podía seguir la vía del proteccionismo, sino apostando por una apertura, que reestructurando y modernizando los sectores económicos, nos llevara a la integración con Europa.⁴⁰

Pero para conseguir estos fines, es necesario instaurar un régimen político de democracia parlamentaria, que permita la anhelada adhesión a Europa, porque la interrelación entre política y economía, es patente en el proceso de ingreso de países en el ambiente comunitario. Se buscó en consecuencia, un consenso entre las distintas fuerzas políticas, económicas y sociales que salvase el periodo en que se redacte una Constitución, con el debido clima de estabilidad social y tranquilidad política. Luego podemos concluir, que una gran operación realizada por los economistas españoles desde el ejercicio del poder político, es la que tiene lugar en la transición democrática del país a partir de 1975.⁴¹

En concreto, nos encontramos con una transición democrática largo tiempo esperada, según muchos, pero cuya realidad coincidía, con la rotunda presencia de un crisis internacional, profunda respecto a su intensidad, grave por la complejidad de sus

³⁹ Loc. cit. 15, p.303.

⁴⁰ Loc. cit. 20, p.47.

⁴¹ FUENTES QUINTANA Enrique, *España, Economía: Ante el siglo XXI*, Madrid, Espasa Calpe, 1999, p.740.

causas y mundial por el escenario donde tenía lugar. La comprensión correcta de esa coincidencia de crisis económica y oportunidad democrática, exige partir de los antecedentes históricos, pues no era la primera vez, que España registraba la presencia simultánea y conflictiva de esos dos acontecimientos.

Los hechos de mediados de los años sesenta, repetían la experiencia de 1931, cuando el intento de afianzar una democracia, se enfrentaba con un ambiente económico presidido por la sombra de la Gran Depresión, que dominaba la década de los años treinta. Un español ilustre, Jorge Santayana, había afirmado que un país que desconoce su historia, está condenado a repetirla y numerosas investigaciones sobre los años treinta, han registrado en España problemas económicos muy graves, que la Gran Depresión no creó, pero sí profundizó. Si no se entiende, el mundo complejo de la economía y no se presenta una política económica coherente, se crea, lo que constituyó algunas de las causas principales, del fracaso del intento democratizador de los años treinta.

Partir de estos antecedentes históricos, era muy importante admitir como prioridad, que una crisis económica, constituye un problema político fundamental para una democracia naciente. Y ese enfoque político de la crisis económica, es el que obligaba a encontrar soluciones, a sus problemas económicos, en las que participasen todas las fuerzas políticas, que habían tenido representación parlamentaria en las elecciones generales de 1977.⁴² El conocimiento de nuestra historia, la correlación de debilidades de los distintos partidos políticos para gobernar, el deseo unánime de hallar salidas a los problemas, que permitieran a la política afrontar la crisis económica, ayudando a la construcción de la democracia en 1977 y el miedo a repetir la experiencia del pasado, se revelaron como factores decisivos, para abrir el camino al “consenso político”, como instrumento decisivo, para afrontar las complejas y costosas políticas de ajuste, que reclamaba el tratamiento de la crisis económica española.

A partir de esa premisa fundamental, partiría la elaboración y negociación de los Pactos de la Moncloa, que convertían en intérprete de sus medidas de ajuste, el necesario consenso de los partidos políticos, que habían obtenido representación

⁴² Ibidem, p.741.

parlamentaria. Después de las debidas conversaciones con las fuerzas políticas con representación parlamentaria, se firman el 27 de octubre de 1977, los llamados Pactos de la Moncloa. En el plano económico, los efectos fueron en general positivos, como ya hemos visto y en 1978, la economía se recuperaba y aumentaba la productividad del trabajo, debido a la moderación salarial pactada, que contribuyó a la reducción de los costes salariales. Sin embargo, el paro siguió creciendo y sin la válvula de escape de la emigración a Europa, obligó a la cobertura del desempleo y otros gastos sociales, por vía presupuestaria.⁴³

A partir de ahora, ante todo es necesario, constatar que a pesar de la profundidad de los cambios experimentados, la Monarquía no sólo sobrevivió a la muerte del General Franco, sino que se convirtió en la pieza clave, del proceso político subsiguiente. No se puede olvidar, que en 1975, la Oposición al régimen se declaraba mayoritariamente republicana y exigía la apertura inmediata, de un proceso constituyente, que permitiese dirimir de una vez por todas la forma de Estado. De hecho, durante los primeros meses del pos-franquismo, la presencia de un Rey, que había heredado muchos de los poderes de su predecesor en la Jefatura del Estado, contribuyó a hacer inviable la ruptura con el pasado, preconizada por la Oposición y en parte debido a la percepción, que estuviera justificada o no, de la existencia de un sólido vínculo entre el Monarca y las Fuerzas Armadas, de las cuales era Comandante en Jefe.

La Monarquía hizo posible, un proceso de cambio controlado, realizado con notables garantías, para quienes se habían beneficiado del Régimen anterior y la Monarquía autoritaria primero y parlamentaria después, vino a garantizar en cierta medida, una parte importante del legado franquista y cabe esta interpretación, si tenemos en cuenta que dicho legado, no puede entenderse exclusivamente en términos políticos e institucionales, como lo demuestra ahora por ejemplo, la existencia de una amplia capa de clase media, que no existía al final de la Guerra Civil.⁴⁴

La Transición democrática, va a coincidir con una formidable expansión de las clases medias y ésta es la clave sociológica, para comprender el carácter pacífico y

⁴³ Loc. cit. 20, p.49.

⁴⁴ POWELL Charles, *Historia de la Democracia. La aventura de la Libertad*, Madrid, Unidad Editorial, 1995, p.21.

moderado de la Transición.⁴⁵ No deja de ser irónico, que el franquismo feneciera, cuando empezaba a tener un apoyo legitimador, por la vía del bienestar, la paradoja estaba, en que al ser testigos los españoles de la transformación material, empezaron a preguntarse, por qué no iba a ser posible también el cambio de las Instituciones. El futuro estaría en una nueva estructura de libertad, desarrollo acelerado y descentralización, que Franco rechazaba y a la cual seguramente, no podría haber aportado nada, pues Franco y su sistema, como todas las instituciones humanas, fueron fruto de su época, así como de raíces ya existentes en las generaciones precedentes.⁴⁶

La redacción del texto constitucional, es la tarea central de las Cortes, surgidas en las elecciones de 15 de junio de 1977, la Constitución es aprobada por las Cámaras, el 31 de octubre de 1978 y por el Pueblo Español en referéndum, el 6 de diciembre de ese mismo año. Aprobada la Constitución, España entra en un periodo de normalización democrática, caracterizado por una progresiva descomposición del Partido y del liderazgo de Adolfo Suárez, que tiene como consecuencia, la dimisión del político que dirigió la Transición. La crisis es aprovechada por las fuerzas, que se han opuesto permanentemente al cambio democrático, para intentar rectificar el rumbo que la soberanía nacional había trazado, desde la Ley para la Reforma Política de 1976.

Como venimos repitiendo a lo largo de este trabajo y desde distintos puntos de vista, uno de los protagonistas más importantes de la Historia Contemporánea de este país, es sin duda la Institución Militar, lo cual constituye una característica básica suficiente, para considerar como elemento muy importante, el fenómeno reformista al que son sometidas las Fuerzas Armadas, desde el otoño de 1976 y tras el elección del General Manuel Gutiérrez Mellado, como Vicepresidente para Asuntos de la Defensa, en sustitución del dimisionario General Fernando de Santiago Díaz-Mendivil. Es evidente la trascendencia que han seguido teniendo las Fuerzas Armadas, en la vida política, social y económica de nuestra historia más reciente, pues esto se muestra en la Reforma Militar llevada a cabo a partir de 1977.

⁴⁵ MIGUEL DE Amado, *Historia de la Democracia. La aventura de la Libertad*, Madrid, Unidad Editorial, 1995, p.67.

⁴⁶ PAYNE Stanley, *Historia de la Democracia. La aventura de la Libertad*, Madrid, Unidad Editorial, 1995, p.71.

La reforma iniciada por Gutiérrez Mellado, se entendió como un proceso paulatino y progresivo, sin transformaciones radicales, aunque no se pudieron evitar algunos sentimientos de oposición. Los campos del ámbito militar, que se consideraban imprescindibles para modificar, resumidos de forma general, eran los siguientes:

-Una política presupuestaria y financiera, que garantizara la modernización material de las Fuerzas Armadas.

-Una igualación de retribuciones, con el resto de los funcionarios del Estado.

-Fijar los objetivos y misiones de las Fuerzas Armadas, en un Estado democrático.

-Establecer unas plantillas, de acuerdo con las necesidades reales de la Defensa en nuestro país.

-Y una mejora generalizada, de acuerdo con el Estado del Bienestar, de las asistencias sanitarias junto con las Clases Pasivas.⁴⁷

El triunfo clamoroso, del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), en las elecciones de octubre de 1982, constituye lo que algunos historiadores han definido como “segunda transición”, es decir, la llegada al poder de una fuerza política adscrita en la memoria colectiva, a las fuerzas opositoras al franquismo. Durante el largo periodo de Felipe González en la Presidencia del Gobierno, se termina de establecer la estructura económica del Estado español y se profundiza, en la modernidad y europeización de la sociedad, no sin un elevado coste social, en forma de paro, aunque como hemos visto, mitigado por la ampliación de las prestaciones sociales.⁴⁸

Una estructura económica, viene dada por el conjunto de las relaciones de carácter permanente, entre los diferentes individuos y clases sociales, la red que forma ese conjunto, constituye el entramado social de una colectividad. Estas relaciones pueden darse en un país, una región o una comunidad urbana y esas relaciones, pueden ser de propiedad, de producción o de cambio y en ese momento había un planteamiento global de transformaciones estructurales.⁴⁹

⁴⁷ FAJARDO TERRIBAS Roberto, *El Ejército en la transición hacia la democracia (1975-1982). Acercamiento a la Política Reformadora de Gutiérrez Mellado*, Granada, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2000, p.496.

⁴⁸ CEBRIÁN Juan Luis, *La Transición*, Madrid, Diario El País, 2006, p.9.

⁴⁹ Loc. cit. 33, p.31.

El desgaste producido por trece años de gobierno, a lo que hay que añadir el impacto en la opinión pública, de diversos casos de corrupción y de ciertas actuaciones ilegales frente al terrorismo, abren paso a la llegada al poder, de una nueva formación política. El Partido Popular dirigido por José María Aznar, triunfa en las elecciones de marzo de 1996 y culmina la integración europea de España, en vísperas del siglo XXI. Se continúan las privatizaciones de las empresas no rentables del Estado, que no proporcionan ingresos suficientes para disminuir el déficit y se produce un ajuste y control del Presupuesto, con el mismo objetivo de disminuir el déficit público.

2.2. EL PRESUPUESTO

2.2.1. Concepto

La Hacienda, considerada como una institución, formada por la mutua interrelación de personas, para la satisfacción de sus necesidades comunitarias, realiza una actividad económica y cualquier actividad económica, conlleva la plasmación de un plan o previsión, que servirá de directriz, para la realización de dicha actividad y unos fines que se deben cumplir, así pues, la Hacienda necesita un programa de actuación y a ese plan, se le conoce con el nombre de Presupuesto.

El Presupuesto desde un punto de vista económico, se le puede definir como “la expresión contable del plan económico de la Hacienda, para un periodo de tiempo determinado”.⁵⁰ Es además, un instrumento fundamental, para presentar a todos los sujetos públicos y privados, el futuro, es decir, las previsiones para la correcta gestión de sus intereses, mediante la toma de decisiones. A grandes rasgos, ya hemos visto que surge en el siglo XVIII, se generaliza en el siglo XIX, época en la que desarrolla el Gasto Público, con su considerable importancia económico-financiera y empieza a extenderse el Estado democrático, que está íntimamente enraizado con el Presupuesto.

⁵⁰ NAHARRO MORA José María, *Lecciones de Hacienda Pública*, 3ª edic., Madrid, Marsiega, 1966, p.256.

El Presupuesto se manifiesta, como un instrumento indispensable de planificación, impuesto por el volumen, importancia y variedad de actividades públicas del Estado. Este mandato, que el poder Legislativo otorga al Ejecutivo, debe plasmarse en un documento, que sirva de control de la actividad pública y de esta manera, poder exigir responsabilidades, sobre el grado de cumplimiento del Legislativo al Ejecutivo.

También es un medio de acción, un instrumento importante de política estabilizadora, pues aparecen reflejadas las actuaciones de ingresos y gastos públicos, lo cual establece la Política fiscal, con sus correspondientes efectos macroeconómicos, sobre la producción y renta nacional, el empleo, el consumo, la inversión, etc.

El Presupuesto del Sector Público, según la clásica definición de Neumark, es un resumen sistemático y cifrado, confeccionado con anticipación y en periodos regulares, de las autorizaciones de gasto y de las previsiones de ingresos.⁵¹

Respecto a los gastos, las cifras contenidas en las Presupuestos Generales del Estado, son autorizaciones limitativas, por lo que no pueden superarse, excepto casos muy concretos, legalmente previstos y con los cauces legales establecidos. Pueden ser estos medios legales, las autorizaciones de créditos extraordinarios aprobados por las Cortes, ampliaciones de créditos para los gastos, que tengan la condición de ampliables y estando así especificado en la Ley de Presupuestos Generales, además de las transferencias de crédito entre partidas presupuestarias. Hay que decir que los ingresos son aproximaciones, porque varían con la recaudación, que a su vez depende de las bases impositivas, rentas y consumo, en consecuencia, sólo pueden ser cifras estimadas.

Luego la diferencia fundamental, entre la Contabilidad Nacional y el Presupuesto, consiste, en que la primera es una cantidad real una vez transcurrido el Ejercicio, mientras que el Presupuesto, como es una estimación, puede luego no coincidir. Una vez vistos los ingresos y gastos reales, es decir, transcurrido el Ejercicio podemos hacer la liquidación del Presupuesto. Además los Presupuestos Generales del Estado se refieren sólo a la Administración Central y la Contabilidad Nacional se refiere a todas las Administraciones Públicas del Estado.⁵²

⁵¹ GUTIÉRREZ JUNQUERA Pablo, *Curso de Hacienda Pública*, 2ª edic., Salamanca, Universidad de Salamanca, 2006, p.34.

⁵² *Ibidem*, p.35.

Sintetizando todas sus características, podemos decir, que el Presupuesto es un resumen sistemático y contable, plasmado en una disposición jurídica, de las previsiones, de los gastos públicos previstos y de la estimación de los ingresos a recaudar.⁵³ Es una previsión normativa, luego es algo más que una “simple estimación”, porque obliga al Gobierno y a la Administración y no sólo política, sino también jurídicamente. Esta obligación está establecida, sobre todo, para los gastos previstos.

El Presupuesto tiene que ser, un “medio transparente” para rendir las Cuentas y para poder exigir la responsabilidad, sobre el nivel de realización de este mandato, que ha recibido el Ejecutivo del Legislativo.⁵⁴ El ciclo presupuestario en las democracias, suele constar de varias fases, por las que atraviesa la vida del documento presupuestario, y normalmente son: Elaboración, Discusión y Aprobación, Ejecución y Control. Antes de la Elaboración, se realiza un estudio del contexto económico, en el que va a actuar el Presupuesto, éste análisis es muy importante, pues determina la evolución y situación de la economía, que determina las necesidades más urgentes que tiene que atender la Política de gasto.

En relación a los objetivos que pretende conseguir la Hacienda Pública, se diferencian tres funciones:

1.- Función Asignativa. Se debe contribuir a que la economía, gaste sus recursos de forma eficiente y el Estado tiene como labor primordial, ayudar y favorecer la eficiencia de los procesos económicos, siendo una labor derivada de la economía de mercado y para suplir sus fallos.

2.- Función Distributiva. Mediante los programas de Ingresos y Gastos Públicos, se debe mejorar la distribución de la riqueza, para reducir las desigualdades sociales, procurando una mayor cohesión social. En este campo, se puede seguir la regla del “Óptimo de Pareto”, sabemos que el economista italiano Vilfredo Pareto, sostenía la tesis de que la distribución relativa de la renta en términos personales, presentaba las

⁵³ RAMOS LLANOS Antonio Javier, *Introducción a la Teoría de la Hacienda Pública*, Madrid, Editorial Universitas, 2007, p.54.

⁵⁴ *Ibidem* p.55, apud, GONZÁLEZ PÁRAMO José María, “Déficit y disciplina presupuestaria: de necesidades y virtudes”, *Economistas*, nº 75, 1997.

mismas características en cualquier lugar del mundo, independientemente del mayor o menor nivel absoluto “per cápita”.⁵⁵

Se suponía que en su distribución, había frecuencias constantes, como si se tratara de una ley física, “en la misma forma que la solución de un determinada sal siempre da cristales similares”.

Los análisis pos-paretianos, han puesto de relieve que con el sindicalismo y los avances políticos, se puede cambiar el perfil de la distribución de la renta, mediante la socialización y la progresividad fiscal. En resumen, en el campo de la distribución, no sería práctico aplicar una regla como la de Pareto, porque incorpora juicios de valor y existen múltiples criterios basados en diversas teorías, sobre lo que es la distribución justa de renta y riqueza.⁵⁶

3.- Función Estabilizadora. La Hacienda Pública debe buscar la estabilidad económica, pleno empleo, estabilidad de precios, etc., y promover el desarrollo económico. Este desarrollo económico, tiene que ser sostenible desde tres puntos de vista, económico, social y medioambiental y es la última de las tres funciones, la que se incorpora a la Hacienda Pública.⁵⁷ Consiste en el empleo de la política presupuestaria, como un medio de lograr un buen nivel de empleo, estabilidad de precios y un adecuado crecimiento económico, teniendo en cuenta los efectos sobre el comercio exterior y la balanza de pagos.

Hasta 1929, el campo de la Hacienda Pública se reducía a las funciones de asignación y distribución, a partir de ese momento, con la revolución keynesiana se empieza a observar el supuesto, de que el sistema económico supere por si mismo las situaciones de crisis. Los objetivos de pleno empleo y estabilidad de precios, no eran puntos de partida, sino objetivos a alcanzar y esto llevó al desarrollo normativo de la “estabilidad presupuestaria”.

En el pensamiento keynesiano se procuró incrementar el gasto público, la reducción de impuestos y el déficit presupuestario, como instrumentos de impulso de la demanda agregada de la economía y para frenar la reducción del gasto, por parte de los

⁵⁵ Loc. cit. 33, p.38, apud, PARETO Vilfredo, *Manuel d'Economie Politique*, París, 1927, p.323.

⁵⁶ Loc. cit. 53, p.27.

⁵⁷ Loc. cit. 53, p.27, apud, ESPÍNOLA José Ramón de, *Estructuras y flujos de la economía española (1985-2004)*, Madrid, Editorial Universitas, 2006.

agentes privados. Por el contrario, el incremento de los impuestos y el superávit presupuestario, se convierten en instrumentos de restricción de la demanda agregada, y con la “Síntesis integradora de Musgrave”, la tarea estabilizadora se añadía a las históricas de la Asignación y la Distribución.⁵⁸

Ha sido característico en el estudio del Presupuesto, contemplar con más interés los aspectos políticos y contables, olvidando los aspectos económicos y no teniendo en cuenta, que son tan importantes como los dos aspectos anteriores. Si los principios políticos del Presupuesto, son el fiel reflejo de una realidad constitucional determinada, las normas económico-presupuestarias, tienen que ser las que imperen en ese momento en la Macroeconomía.

Según un concepto de la doctrina económica, denominada por Keynes y sus discípulos “Clásica”, se creía que la economía nacional, podía conseguir por sí misma un estado de equilibrio, en que todos los factores productivos estuvieran empleados⁵⁹, su conclusión era clara, es decir, la Hacienda no podía elevar el nivel de la actividad económica, por lo que cualquier actividad pública no aportaría ninguna mejora, sino que lo único que podía suceder era empeorarla, porque al aumentar los impuestos se disminuía la inversión privada.

2.2.2. La eficiencia

Para los clásicos, la primera regla económica del Presupuesto, era que debía ser lo más pequeño posible y las funciones indispensables del Estado, debían ser cubiertas con las aportaciones procedentes de los impuestos, que al restar capacidad de actuación a los contribuyentes, explica que se exijan en la menor cantidad posible. Pero la realidad, ha sido otra muy distinta y el fuerte crecimiento del peso económico de las Administraciones Públicas, ha hecho que se alcance en los países desarrollados, un porcentaje superior al 40 por 100 del Producto Interior Bruto.⁶⁰

⁵⁸ Loc. cit. 53, p.26. El profesor Richard A. MUSGRAVE ha distinguido entre las ramas asignativa y distributiva del Presupuesto, con miras a acentuar los diferentes principios aplicables a cada rama, está en su *Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill Book, 1959.

⁵⁹ Loc. cit. 50, p.265.

⁶⁰ Loc. cit. 51, p.253.

Esto nos obliga a justificar de alguna manera, la importancia de la mejora de la eficiencia del Sector Público, ya que hace que cualquier mejora de su eficiencia por pequeña que sea, represente un volumen elevado de recursos disponibles. Además, esta preocupación por la eficiencia del sector público, tiene su lógica repercusión en el comportamiento, que se desprende para el sistema económico en su conjunto. Cuando hay un crecimiento lento de la productividad, se capta mejor el posible carácter del Sector Público, como límite al crecimiento y la repercusión o consecuencias, que tiene sobre los agentes privados.

También son de destacar, los problemas derivados de la falta de satisfacción de los ciudadanos, respecto de los servicios públicos, ante la fuerte carga impositiva que tienen que soportar, como contrapartida de dichos servicios y además es digno de mención, que en España la eficiencia en la actividad del Sector Público, es una exigencia constitucional, pues el artículo 31.2 de la vigente Constitución, dice: “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.⁶¹

La eficiencia se puede definir, como la maximización del bienestar económico, teniendo en cuenta los recursos y la tecnología de que se dispone y tomando como dada, la distribución de recursos existente. También el grado de eficiencia, puede ser el bienestar económico alcanzado, con relación al máximo que se puede alcanzar y el bienestar económico se define como, la diferencia, entre la disposición total al pago de los consumidores por esos bienes y servicios y el coste para su producción.

La situación de eficiencia se produce, cuando todos los consumidores pagan el mismo precio por el producto y a su vez ese precio, se iguala con el coste marginal de producción. Si existen fallos de mercado, éste no alcanzará la eficiencia y se requerirá la intervención pública y en el caso de los bienes públicos, las empresas privadas no los ofertarán, por lo que el sector público ha de encargarse de su financiación.⁶²

Eficacia, es simplemente el logro de los objetivos propuestos y para que la eficacia sea una medida adecuada, de la bondad de la gestión de los recursos públicos,

⁶¹ Loc. cit. 51, p.254, de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978, modificada por reforma de 27 de agosto de 1992.

⁶² Loc. cit. 51, p.254.

es necesario que los objetivos establecidos, sean los máximos alcanzables con los recursos asignados y que estos objetivos tengan en cuenta, todos los beneficios y los costes de la actuación pública. Pero esto es exactamente, lo que hacen los análisis de eficiencia y por ello la eficiencia y no la eficacia, es el concepto que se debe utilizar, a la hora de valorar la actuación pública.⁶³

La eficiencia productiva se puede limitar a analizar, si el Sector Público está utilizando de la mejor forma posible los factores productivos que tiene, o si más allá de esto, está utilizando la mejor combinación posible a los precios vigentes, en el primer caso se está utilizando la eficacia técnica del Sector Público y en el segundo la eficacia asignativa.

Hay eficiencia técnica, cuando el Sector Público está sobre su frontera de posibilidades de producción, es decir, no puede producir más de algún bien o servicio, sin reducir la cantidad de “inputs” que utiliza, o producir los mismos bienes y servicios con menos “inputs” de los que está utilizando. Por lo tanto, la eficiencia técnica significa que el Sector Público, está utilizando de la mejor forma posible, sus factores de producción, funcionarios existentes, edificios, máquinas, etc.

La eficiencia asignativa existe, cuando el Sector Público está minimizando el coste de los bienes y servicios que oferta o, lo que es lo mismo, cuando dado el volumen de gasto que está realizando, está maximizando el valor de los bienes y servicios que oferta. La eficiencia asignativa implica, no sólo que el Sector Público esté siendo eficiente técnicamente, sino que además, esté utilizando la combinación de “inputs” más barata, es decir, que de alguna manera, no sólo utilice la tecnología bien, sino que también utilice la mejor “tecnología”.⁶⁴

El análisis de la eficiencia técnica y asignativa, de la actividad del Sector Público, se basa en comparar el punto, en el que se está desarrollando una actividad de sus “inputs” y “output”, con el mejor punto posible técnico y/o asignativamente según la función de producción existente.

⁶³ ALBI Emilio y GONZÁLEZ PÁRAMO José Manuel, *Economía Pública*, 3ª edic., Barcelona, Editorial Ariel, 2009, p.235.

⁶⁴ Ibidem, p.238.

Entonces, el elemento clave en estos análisis de eficiencia, es determinar cuál es la función de producción de la actividad pública, que se está estudiando y la estimación de funciones de producción, se basa en comparar la tecnología utilizada por unidades productivas, que realicen la misma actividad y sopesar la mejor tecnología con las observaciones realizadas.⁶⁵

Para analizar, por ejemplo, la eficiencia de un conjunto de centros educativos, se comparan sus dotaciones, profesores, personal ayudante, instalaciones, etc. y de esta comparación, se deduce la mejor tecnología posible. Se utilizan dos tipos de técnicas, las técnicas econométricas, en las que se supone que la tecnología se ajusta a una forma funcional concreta, como por ejemplo, la función Cobb-Douglas, o una función con elasticidad de sustitución constante CES y los métodos de programación lineal.

La Constitución española de 27 de diciembre de 1978, define el Presupuesto de la siguiente manera: “Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado”.

La Ley General Presupuestaria 47/2003, de 26 de noviembre, en su artículo 32 dice: “Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal”.⁶⁶

Respecto a su contenido la Ley General Presupuestaria establece en su artículo 33, lo siguiente:

“1. Los Presupuestos Generales estarán integrados por:

- a) Los presupuestos de los órganos con dotación diferenciada y de los sujetos que integran el sector público administrativo.
- b) Los presupuestos de operaciones corrientes y los de operaciones de capital y financieras de las entidades del sector público empresarial y del sector público fundacional.

⁶⁵ Ibidem, p.240.

⁶⁶ Ley 47/2003, 26 de noviembre, General Presupuestaria, *BOE* de 27 de noviembre 2003.

c) Los presupuestos de los fondos a que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley.

2. Los Presupuestos Generales del Estado determinarán:

- a) Las obligaciones económicas que, como máximo, pueden reconocer los sujetos referidos en el párrafo a) del párrafo anterior.
- b) Los derechos a reconocer durante el correspondiente ejercicio por los entes mencionados en el párrafo anterior.
- c) Los gastos e ingresos y las operaciones de inversión y financieras a realizar por las entidades contempladas en párrafo b) del apartado anterior.
- d) Los objetivos a alcanzar en el ejercicio por cada uno de los gestores responsables de los programas con los recursos que el respectivo presupuesto les asigna.
- e) La estimación de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.
- f) Las operaciones financieras de los fondos a que se refiere el párrafo c) del apartado anterior.”⁶⁷

Respecto a su estructura, se pueden hacer de acuerdo con las siguientes clasificaciones:

a) Clasificación Orgánica, que agrupará por secciones y servicios los créditos asignados a los distintos centros gestores de gasto.

b) Clasificación por Programas, que permitirá a los centros gestores agrupar sus créditos para establecer los objetivos a conseguir como resultado de su gestión presupuestaria.

c) Clasificación Económica, que agrupará los créditos por capítulos separando las operaciones corrientes, las de capital y operaciones financieras.⁶⁸

⁶⁷ Ibidem, artículo 33.

⁶⁸ Ibidem, artículo 40.

2.2.3. Principio de Equilibrio Presupuestario

Con el fin de utilizar el Presupuesto, como medio para lograr la estabilidad económica, tercera función que hemos visto del Presupuesto, surgen nuevos conceptos de Presupuesto partiendo del Presupuesto Clásico, cuyos principios entraron en crisis.

Respecto al grado de control sobre el Presupuesto, se pueden enumerar los siguientes casos:

1.- Presupuesto Clásico, defiende el equilibrio presupuestario anual, que es el gran dogma de la Escuela Clásica.

2.- Presupuesto Compensatorio, es el extremo opuesto del anterior, pues basado en la Teoría de Keynes, justifica la posibilidad de liquidar el Presupuesto con desequilibrios, porque los ingresos y los gastos públicos, se deben emplear de forma discrecional para lograr la estabilidad de la economía. Es discrecional y por tanto, no tiene en cuenta la disciplina presupuestaria.

3.- Presupuesto Cíclico, es un desarrollo del anterior y lo iniciaron los componentes de la Escuela de Estocolmo en 1927, niegan el equilibrio anual presupuestario y dependiendo del estado de la economía, en auge o en depresión, en el primer caso recaudará más y en el segundo menos. El equilibrio a largo plazo se contempla en un periodo de unos ocho años.

4.- Presupuesto de Estabilización Automática, es otra variante del Presupuesto Compensatorio y fue desarrollado en EEUU a partir de 1947, se basa fundamentalmente en la actuación de los estabilizadores automáticos, que varían automáticamente los ingresos y gastos públicos ligados a las variaciones de renta, como puedan ser los subsidios de desempleo en periodos de recesión, o impuestos sobre la renta que se recaudan al aumentar ésta.

5.- Superávit presupuestario con pleno empleo, surgió en la economía estadounidense con el presidente Kennedy y consiste, en el superávit que se produciría en el Presupuesto con un programa dado de ingresos y gastos públicos, si la economía nacional operase en situación de pleno empleo, con precios estables.⁶⁹

⁶⁹ Loc. cit. 53, p.68.

Actualmente, en los países con los que España se relaciona tanto políticamente, como económicamente, se destaca la importancia del Presupuesto Equilibrado, después de la fase en la que esta idea, había sido sustituida por la de nivelación a largo plazo, ajustándose a las vicisitudes del ciclo económico. El equilibrio presupuestario, apoya de manera decisiva la estabilidad macroeconómica fundamental, para crear un entorno más eficiente para la economía y además es compatible, con la influencia que favorece la productividad y el crecimiento a largo plazo.⁷⁰

Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, ayudan a realizar el equilibrio presupuestario, al garantizar la estabilidad presupuestaria y estar garantizado, por consiguiente, el marco de las finanzas públicas. La eliminación del déficit público, ha tenido unos efectos muy positivos sobre la economía de nuestro país, al fortalecer el crecimiento, como lo demuestra en los últimos años, el promedio económico con los países de la Unión Europea. La entrada de España en la Unión Económica y Monetaria Europea en 1999, contribuyó a crear la cultura del equilibrio presupuestario. Para esto, hay que conseguir la racionalización del gasto, mediante la combinación de las mejoras realizadas, con la sistematización respecto a la ordenación económica y financiera del sector público estatal y ello implica, la reordenación de sus normas de contabilidad y control a nivel de eficacia y eficiencia.⁷¹

La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, establece en nuestro ordenamiento jurídico, la regulación para el proceso presupuestario, tratando la programación presupuestaria y el fin primordial de la estabilidad. A partir de este momento, el principal objetivo de la política económica, fue mantener y prolongar el ciclo expansivo de larga duración, aprovechando todas las oportunidades producidas por nuestra pertenencia a la Unión Económica y Monetaria Europea.

Enfocada de esta manera, la política presupuestaria es un elemento de primer orden, por el rigor que impone, para que sigan aumentando las rentas, el empleo y el bienestar de los ciudadanos españoles. La política económica del Gobierno, mediante la

⁷⁰ GAMIR Luis, "Control del Gasto público", *Política económica de España*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, p.529.

⁷¹ Ley 47/2003, 26 de noviembre, Ley General Presupuestaria, Exposición de Motivos, *BOE* de 27 noviembre 2003.

estabilidad, tiene la imprescindible base, para mantener el escenario económico, doblemente caracterizado por un elevado crecimiento y una elevada tasa de creación de empleo.⁷²

Los sujetos a los que se refiere la estabilidad presupuestaria, son los de la Administración General del Estado, los Organismos Autónomos y los demás Entes Públicos vinculados o dependientes de aquélla, con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado.⁷³ Con respecto a estos sujetos, la estabilidad presupuestaria es la situación de equilibrio o de superávit, computada a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.⁷⁴

Los principios rectores, que están al servicio del principio general de estabilidad presupuestaria, son tres: Plurianualidad, transparencia y eficiencia.⁷⁵

El principio de plurianualidad establece, que la elaboración de los Presupuestos en el Sector Público, se enmarcará en un escenario plurianual, compatible con el principio de anualidad, por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria.⁷⁶

El principio de transparencia, nos indica que los Presupuestos de los agentes que hemos mencionado, junto con sus liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada, para permitir la verificación de la adecuación, al principio de estabilidad presupuestaria.⁷⁷

El principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, nos indica que las políticas de gastos públicos, deben establecerse, teniendo en cuenta la situación económica, el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y se ejecutarán, mediante una gestión de los recursos públicos, orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad.⁷⁸

⁷² Real Decreto Legislativo 2/2007, 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, *BOE* de 31 diciembre 2007.

⁷³ *Ibidem*, artículo 2.

⁷⁴ *Ibidem*, artículo 3.

⁷⁵ *Loc. cit.* 71, Exposición de Motivos.

⁷⁶ *Loc. cit.* 72, artículo 4.

⁷⁷ *Loc. cit.* 72, artículo 5.

⁷⁸ *Loc. cit.* 72, artículo 6.

El objetivo de la estabilización presupuestaria, consistía en que el Gasto Público creciera menos que el Producto Interior Bruto, simplificando el tema, vemos que en 1976, de cada cuatro pesetas que producían los españoles, una iba al Sector Público y al cabo de quince años eran casi dos. Se trataba de modificar esa tendencia, es decir, de que se incremente el Gasto Público en términos reales, si la economía crece, pero por debajo de la cota fijada. Esta modificación de la tendencia, exigía una política compleja en la que también podían intervenir otros instrumentos como los siguientes:

- a) Disminución de la frondosidad de la Administración Central.
- b) Presupuesto en Base Cero.
- c) Presupuesto por Programas
- d) Cumplimiento de los Presupuestos.

Uno de los principales problemas del Gasto Público, era el incumplimiento de los Presupuestos, de forma que si desde el año 1988, el Gasto Público se hubiese limitado al presupuestado, habría habido superávit.⁷⁹

Esta situación, hizo necesaria la necesidad de una reforma, que afectase fundamentalmente a:

- 1.- La existencia de un sistema de control previo, en la ejecución del gasto.
- 2.- Seguir las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, en cuanto a la necesidad de limitar a casos excepcionales, las transferencias de créditos entre partidas de los Presupuestos Generales del Estado.
- 3.- Limitar la práctica de las incorporaciones de créditos de años anteriores, que suponen una quiebra del principio de especialidad temporal de los Presupuestos y
- 4.- Reducir los supuestos, en que pueden considerarse ampliables, las partidas de gasto de los Presupuestos Generales del Estado y disminuir las posibilidades de los créditos extraordinarios.

Este planteamiento, tiene la doble función de control del gasto público y de recuperar la credibilidad del Presupuesto, como instrumento básico de la política económica. Es a partir de 1960, cuando el Presupuesto por programas y resultados, adquiere su mayor desarrollo y el sistema de planificación, programación y

⁷⁹ Loc. cit. 70, p.530.

presupuestos, se desarrolló particularmente en el Departamento de Defensa de los EEUU, a comienzos de la década de los sesenta y luego fue aplicado mediante una directiva presidencial, a todos los Departamentos civiles y Agencias a partir de 1965.⁸⁰

El Presupuesto se debe determinar, en términos de programas, los cuales deben definirse alrededor, a objetivos y cruzar las líneas de varios departamentos o agencias, si es necesario. La estructura de programas, debe facilitar comparaciones entre el coste y efectividad, entre formas alternativas de acción, destinadas a cumplir los fines que se persiguen. Se ha definido el sistema de planificación, programación y presupuesto, como el proceso a través del cual, objetivos y recursos y la interrelación entre ellos, son tomados en cuenta, a fin de obtener un programa de acción comprensivo y coherente para el Gobierno, en su conjunto.⁸¹

El sistema arraigado en EEUU, ha tenido un desarrollo variado en la década de los setenta, según las Agencias, en cada Gobierno y tiende a dar importancia a los principales programas de acción. En todo caso, la idea fundamental es pasar de unos Presupuestos de gastos en consumos, a un Presupuesto de actividades y productos. El primer método, se basa en una clasificación según el objeto del gasto y el segundo, en una clasificación conforme programas y actividades.

La aparición en el Derecho español, del “principio de estabilidad presupuestaria”, tiene su antecedente inmediato, en el “principio de equilibrio presupuestario”, incorporado al espacio jurídico, desde la doctrina económica y política. Generalmente los tratadistas de Derecho Financiero, han mantenido posiciones discrepantes, sobre la virtualidad jurídica de este principio, pero las tesis a favor, han sido impulsadas debido al proceso descentralizador político, llevado a cabo en España y regulado por las Normas comunitarias de la Unión Europea. Pero también, la pretensión de introducir una norma jurídica, en un referente económico y contable, como es el principio de equilibrio presupuestario, dada la existencia del ciclo económico, es

⁸⁰ MARTNER Gonzalo, *Planificación y presupuesto por programas*, México, Siglo XXI, 2004, p.288.

⁸¹ *Ibidem*, p.289.

desconocer la incidencia de los instrumentos presupuestarios en las diferentes fases del ciclo.⁸²

La permeabilidad y flexibilidad de los principios económicos, adaptándose permanentemente a los flujos de las economías nacionales, desaconseja una regulación constitucional del principio de equilibrio, entendido como identidad de ingresos corrientes y gastos corrientes. El camino para que el Derecho entre en la órbita presupuestaria, consistirá en modelar jurídicamente, los nuevos instrumentos de racionalización de la actividad financiera, pero no tiene porque sancionar determinados textos políticos.⁸³

El esfuerzo del texto constitucional, respaldado por la doctrina del Derecho Financiero de plasmar, en la Constitución principios jurídicos sobre los ingresos y sobre los gastos, parece terminarse en sí mismo, respecto a las instituciones sobre las que recae, pero omite toda referencia de los objetivos presupuestarios comunes. En el último párrafo del artículo 81 de la Constitución italiana, se dispone: “cualquier otra ley que lleve aparejados gastos nuevos o mayores deberá indicar los medios para hacer frente a los mismos”, y es, según parte de la doctrina italiana, una manifestación tácita del principio de equilibrio presupuestario, en el plano jurídico-constitucional. Detrás del principio económico del equilibrio presupuestario, se encuentra una disposición de carácter político, constituida por la imposición de limitaciones a la capacidad de modificación de los Presupuestos.⁸⁴

Está implícito, el principio económico de equilibrio presupuestario, en la redacción de los apartados cuatro y cinco del artículo 134, de la Constitución de 1978, que dice:

“5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

⁸² GARCÉS SANAGUSTÍN Mario, *La estabilidad Presupuestaria en el Derecho Español*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2004, p.26.

⁸³ Ibidem, apud, SÁINZ DE BUJANDA Fernando, “Organización política y Derecho Financiero”, *Hacienda y Derecho*, nº 54, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1961.

⁸⁴ Loc. cit. 82, p.27.

6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”.⁸⁵

Esta idea, ya estaba presente en anteriores textos constitucionales españoles, que es conveniente recordar para comprender los artículos anteriores de nuestra presente Constitución. En los albores del constitucionalismo español, se encuentra un pronunciamiento claro del principio de equilibrio presupuestario. La Constitución de Cádiz de 1812, enuncia el principio de proporcionalidad entre ingresos y gastos a partir de su artículo 340, que se puede identificar como la primera formulación del principio de equilibrio y que dice: “Las contribuciones serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público en todos los ramos”.

De las disposiciones constitucionales y de las prácticas administrativas, pueden resultar conflictos frecuentes por cuestiones presupuestarias, entre los poderes legislativo y ejecutivo, lo que origina serios impedimentos para el control del gasto. La Ley de Presupuesto Equilibrado, que se publicó en EEUU a finales de 1985, era un intento por mejorar el control, es decir, para controlar la expansión del gasto y reducir adecuadamente el déficit presupuestario.⁸⁶

Dicha Ley, señalaba una reducción anual del déficit del Presupuesto Federal a partir del ejercicio de 1986, hasta su eliminación total en el ejercicio de 1991, esta meta podría alcanzarse mediante cualquier combinación, de reducción de gastos e incremento de los impuestos y si el Congreso y el Presidente, no encontraran una fórmula conciliatoria para cumplir con la meta de reducción del déficit, se pondría en práctica un proceso de reducción de gastos.

Como primer paso de este proceso, la Dirección de Administración y Presupuesto y la Dirección de Presupuesto del Congreso, presentarían un informe conjunto ante el contralor general que preside la Dirección de Contabilidad General. Dicho informe, tiene que incluir un conjunto de supuestos económicos, unos Presupuestos de referencia, es decir, una proyección de la cantidad de exceso en el

⁸⁵ Constitución española de 1978, 27 de diciembre, *BOE* de 29 diciembre 1978.

⁸⁶ PREMCHAND A., *Aspectos del Presupuesto Público*, Washington, International Monetary Fund, 1988, p.121.

déficit con respecto a la meta establecida, para el ejercicio en cuestión, especificando las diferentes partidas a reducir.⁸⁷

El informe del controlador general, es enviado al Presidente y al Congreso, para confirmarlo o modificarlo y el Presidente, debe emitir la orden de implantar los recortes en los gastos, tal como los especifica el contralor general. El Congreso todavía tiene facultades para enmendar las reducciones, siempre que el Presidente esté de acuerdo y adoptar un plan sustitutivo de reducción del déficit, aumento de impuestos, reducción de gastos o ambos. Si no sucede esto, entra en vigor el recorte de los gastos dispuesto por el contralor general. Se observa que el poder Legislativo, cede facultades a ciertas instituciones del Ejecutivo, lo que equivale a reconocer el fracaso del sistema político general, para alcanzar sus propias metas anunciadas públicamente.

Uno de los principales cambios introducidos por la Administración Reagan, consistió en traspasar la responsabilidad del ámbito federal al local, especialmente a las Administraciones de los Estados.⁸⁸ En claro contraste con el Gobierno Federal y siguiendo la tendencia de los últimos años, las Administraciones estatales y locales de EEUU, registraron en 1989 en conjunto, un superávit presupuestario y este superávit tiende a compensar el déficit federal. Muchas Administraciones municipales norteamericanas, tienen leyes que les impiden incurrir en grandes déficit y en los últimos años, se han aprobado en numerosos Estados, leyes que les obligan a mantener equilibrados sus presupuestos.

Desde el punto de vista de las fluctuaciones macroeconómicas, el aspecto más importante del Estado, no es su nivel medio de gasto e impuestos, sino la forma en que responde a la situación económica. Es decir, las fluctuaciones de los gastos del Estado, en relación con las fluctuaciones de la economía en su conjunto, porque los cambios presupuestarios, que ocurren automáticamente durante las expansiones o las recesiones,

⁸⁷ Loc. cit. 86, p.122. La Ley de Presupuesto equilibrado, mejor conocida como Ley de Gramm-Rudman-Hollings, es una verdadera innovación en el ámbito de la elaboración del presupuesto y tiene aspectos muy interesantes.

⁸⁸ HALL Robert y TAYLOR John, *Macroeconomía*, 3ª edic., Barcelona, Antoni Bosch, 1992, p.442.

cambios en el déficit, o en el superávit cíclico, contribuyen a hacer menos agresivas dichas fluctuaciones económicas.⁸⁹

Los impactos del gasto, tienen un efecto multiplicador en la producción y cuanto mayor sea el multiplicador, mayores serán las fluctuaciones de producción, ocasionadas por cualquier impacto de gasto dado. Sin embargo, los cambios en el déficit cíclico reducen el multiplicador y por lo tanto, actúan como un estabilizador automático, para clarificarlo, utilizamos como ejemplo, el seguro contra el desempleo. En épocas normales, con una tasa de desempleo de un 4,5 por 100, las transferencias federales para cubrir el seguro contra el desempleo son modestas, pero cuando un impacto de gasto negativo afecta la economía, tanto la producción como el ingreso comienzan a caer y la tasa de desempleo aumenta.

En este caso, las transferencias federales para el seguro contra el desempleo se incrementan en forma automática, porque sin la ayuda gubernamental muchos de los nuevos desempleados, tendrían que reducir en forma sustancial su gasto de consumo. Pero el seguro contra el desempleo, ayuda a muchas familias afectadas por la falta de trabajo, a mantener un cierto nivel de consumo mientras dure esta situación, luego la baja total del consumo es menor, lo mismo que el Producto Interior Bruto, así el seguro contra el desempleo, reduce el multiplicador.⁹⁰

Por consiguiente, el Presupuesto no tiene por qué ser en principio lo más pequeño posible, su tamaño vendrá determinado por las necesidades de la gestión financiera, como es combatir la depresión cíclica y conseguir el pleno empleo de los recursos productivos. Cuando descienda el gasto privado y se reduzca, el empleo y la renta nacional, hay que aumentar los gastos del Estado y el Presupuesto debe ser grande, luego, el Presupuesto no debe mantenerse equilibrado o dicho de otra manera, no equilibrarlo a la manera clásica.⁹¹

Puede mantenerse un déficit, en relación con los ingresos corrientes, cuando éstos no pueden atender el aumento del gasto público, porque si se eleva la presión fiscal, hay riesgo de disminuir el consumo privado y el déficit tendrá que financiarse

⁸⁹ HALL Robert y LIEBERMAN Marc, *Macroeconomía*, México, Cengage Learning Editores, 2005, p.420.

⁹⁰ Ibidem, p.421.

⁹¹ Loc. cit. 50, p.280.

con Deuda. Las sumas contables de ambos lados, son siempre las mismas, porque para ello habrá una cuenta de resultados que tiene la misión niveladora, pues la única nivelación exigible es la de carácter formal y de esta forma, el Presupuesto está siempre equilibrado desde el punto de vista formal.⁹²

A partir del Tratado de Maastricht, el principio de estabilidad económica se establece entre los países miembros de la Unión, así como también el Consejo de la Unión Europea, de saneamiento de las finanzas públicas y restricción del déficit público. Si el principio de estabilidad económica, hay que adecuarlo a las condiciones económicas nacionales e internacionales y de las tendencias ideológicas de los Gobiernos electos, hace que la imposición de un principio supra-nacional, como es la prohibición de déficit público excesivo, podría afectar a la probable modificación de la actual Constitución, para que esté en consonancia con las exigencias comunitarias.⁹³

Actualmente tenemos la imposición de límites, al endeudamiento y al déficit público, por el entorno financiero de los Estados de la Unión Europea y el Derecho Comunitario, es el resultado de los estertores del pensamiento keynesiano y del nacimiento de teorías anti-deficitarias.

En nuestro país actualmente, la regulación del control presupuestario, está contemplada de la siguiente manera:

Artículo 125 de la Ley General Presupuestaria: “Competencias de la Intervención General de la Administración del Estado.

1. La Intervención general de la Administración del Estado es el centro directivo de la contabilidad pública, al que compete:
 - a) Promover el ejercicio de la potestad reglamentaria en materia Contable, atribuida al Ministro de Hacienda por esta Ley y proponer a éste la aprobación del Plan General de Contabilidad Pública.
 - b) Aprobar la normativa de desarrollo...etc.”⁹⁴

Artículo 132 de la Ley General Presupuestaria: “Examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

⁹² Loc. cit. 50, apud, LINDAHL E., *Studies in the Theory of Money and Capital*, London, 1936, Trad. española, M. Aguilar, 1946, p.177.

⁹³ Loc. cit. 82, p.44.

⁹⁴ Loc. cit. 71, artículo 125.

El Tribunal de Cuentas por delegación de las Cortes Generales, procederá al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que las haya recibido.”⁹⁵

Artículo 135 de la Ley General Presupuestaria: “Información a remitir a las Cortes Generales.

Sin perjuicio de la facultad de las Cortes Generales de solicitar del Gobierno la información que estimen oportuna, la Intervención General de la Administración del Estado, con periodicidad mensual, pondrá a disposición de las Comisiones de Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado información sobre la ejecución de los presupuestos”.⁹⁶

Respecto al Ministerio de Defensa, esta función le corresponde al Cuerpo Militar de Intervención de la Defensa, este Cuerpo es muy reciente, pues se creó el 10 de abril de 1985. El texto de la ley de su creación se compone de ocho artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y otra final.

El artículo primero dispone:

“Se crea el Cuerpo Militar de Intervención de la Defensa, en el que se unifican los actuales Cuerpos de Intervención Militar, de Intervención de la Armada y de Intervención del Aire, cuyo personal pasa a formar parte, del nuevo Cuerpo unificado, manteniendo el empleo.....etc.”⁹⁷

Al organizarse básicamente la Intervención General de la Defensa, por Ley 9/1985, con la Unificación de los Cuerpos de Intervención Militar de Tierra, de Intervención de la Armada y de Intervención del Aire⁹⁸, se fundieron en un sólo Cuerpo los tres Cuerpos mencionados, que existían anteriormente y se plantearon los problemas derivados por la creación de una sola escala. Posteriormente, se desarrollaron las

⁹⁵ Loc. cit. 71, artículo 132.

⁹⁶ Loc. cit. 71, artículo 135.

⁹⁷ Elaboración propia.

⁹⁸ Ley 9/1985, 10 de abril, de Unificación de los Cuerpos de Intervención Militar, de Intervención de la Armada y de Intervención del Aire, *BOE*, de 13 abril 1985.

funciones de las Intervenciones Delegadas Centrales, a las que corresponde la función interventora.⁹⁹

Las competencias inherentes a la misma, se establecen de acuerdo con lo regulado en los artículos 16 y 93 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, de 4 de enero de 1977 ¹⁰⁰ y en el artículo 2º, del Real Decreto de 12 de mayo de 1978, regulador de las funciones de la Intervención General de la Administración del Estado.¹⁰¹ Tradicionalmente, desde la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911, la Intervención Militar ha sido el órgano de control de la actividad económica militar, y junto con la Intendencia y demás autoridades militares, que ordenan gastos y reconocen derechos, constituyen la mayor parte de la Administración Económica Militar.¹⁰²

2.3. GASTOS EN DEFENSA

2.3.1 Delimitación

En casi todos los países, los gastos en defensa son una partida muy a tener en cuenta, tanto cuantitativa como cualitativamente, además han experimentado una redefinición, que les hace en cierta manera algo distintos de antaño y que por sus circunstancias especiales vamos a analizar. Tratar de analizar los gastos en defensa, lleva aparejada la dificultad añadida, de determinar exactamente, cual son estos gastos, pues cada país entiende de una manera distinta, que tipo de gastos son necesarios para llevar acabo su Defensa.

Además del Gasto Militar estricto, hay otras partidas presupuestarias que se pueden considerar que son de Defensa o no y esto es, especialmente importante cuando se hacen análisis comparativos, porque países con un Presupuesto de Defensa muy bajo,

⁹⁹ RAQUEJO ALONSO Antonio, *Historia de la Administración y Fiscalización Económica de las Fuerzas Armadas*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1992, p.428.

¹⁰⁰ Loc. cit. 99, p.431, Repertorio de Legislación de Aranzadi 48 y Boletín Oficial del Estado nº 7

¹⁰¹ Loc. cit. 99, p.431, Repertorio de Legislación de Aranzadi 1.208.

¹⁰² RAQUEJO ALONSO Antonio, *Administración económica militar*, Madrid, Aguirre, 1969, p.13.

pueden estar pagando, englobado en otros Ministerios, componentes necesarios para el desenvolvimiento militar. La primera cifra que hay que manejar, es la cantidad que figura en los Presupuestos Generales del Estado, para el Ministerio de Defensa y sus Organismos Autónomos.¹⁰³

El cálculo de los gastos en defensa, siguiendo las normas establecidas por la OTAN, se basa en las cifras de gasto que figuran en el Ministerio de Defensa, siendo éstas corregidas y aumentadas, como consecuencia de la consideración de otros conceptos y deducción posterior de determinadas partidas. En el grupo de adiciones, se encuentran los haberes pasivos de carácter militar y el Presupuesto de las fuerzas paramilitares, en cuanto tengan empleo táctico en caso de guerra, de forma parecida a unidades militares. En el caso de España, serían la Guardia Civil y la Policía Nacional, aunque esta última no se suele incluir, por sus reducidas posibilidades de empleo táctico. En el grupo de las deducciones, no se consideran gastos de defensa las cantidades relacionadas con instituciones, cuyas funciones no puedan ser consideradas como actividades de carácter militar y las pensiones indemnizatorias de carácter militar de mutilados, o inválidos a causa de una guerra civil. En España tendríamos, por ejemplo, el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas (INTA) y como inválidos, todos los producidos en la guerra civil de 1936-1939.

Con más detalle se puede sintetizar el criterio OTAN, sobre gasto militar de la siguiente manera:

- 1) Gasto de las Fuerzas Armadas.
- 2) Gasto del personal civil o militar con cargo al Ministerio de Defensa.
- 3) Gasto de funcionamiento y capital de los programas militares incluidos los espaciales.
- 4) Gasto de las organizaciones paramilitares.
- 5) Gasto en I+D e inversiones en armas, infraestructuras e instalaciones militares.
- 6) Pensiones y seguridad social del personal civil o militar del ministerio de Defensa.

¹⁰³ LAGARES CALVO Manuel, *Manual de Hacienda Pública*, vol.1, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1995, p.359.

7) La ayuda militar y la participación en organismos o misiones militares en el exterior.¹⁰⁴

El Presupuesto del Ministerio de Defensa de España, está dividido en dos apartados, uno que es del propio Ministerio y que incluye todas las partidas derivadas del mantenimiento de las Fuerzas Armadas, gasto de personal e inversiones en armas e infraestructuras. En el otro apartado, figuran los Organismos Autónomos, que a pesar de estar adscritos al Ministerio de Defensa, gozan de autonomía administrativa para gestionar su Presupuesto.

Existe una tercera partida, en la que figura el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS), antiguo Centro Nacional de Inteligencia (CNI) que es también un Organismo Autónomo y dependiente del Ministerio de Defensa. Esta partida no debería corresponder a Defensa, pues la cuestión de información sobre la seguridad nacional, parece más coherente que esté relacionada con temas de personal civil.¹⁰⁵ Pero fue una decisión del Gobierno del Partido Popular y seguida por el Partido Socialista, de adscribir el CNI al Ministerio de Defensa, pero lo más probable es que no sea gasto militar.

Hay otras partidas, que dependen de otros Ministerios, pero que entran de lleno en los criterios OTAN, como pasa con las Clases Pasivas militares, o como pueden ser las pensiones del personal militar que pasa a la reserva. Parece lógico que los derechos obtenidos por el ejercicio de la carrera militar, que en España son a cargo de la Seguridad Social, se tomen como gasto militar. El Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), es un Organismo Autónomo con presupuesto propio, pero aunque las cuotas de las prestaciones sociales de los militares con cargo al ISFAS, surgen de partidas de otros Ministerios, podrían considerarse gasto militar.¹⁰⁶

El caso de la Guardia Civil, ya mencionado, es discutible porque tiene la doble dependencia, del Ministerio de Defensa en caso de guerra, pero normalmente está adscrito al Ministerio del Interior, actualmente sigue teniendo misiones y adscripción

¹⁰⁴ OLIVERES Arcadi y ORTEGA Pere, *El militarismo en España: Balance del ciclo armamentista español hasta 2007*, Barcelona, Icaria, 2007, p.122.

¹⁰⁵ Elaboración propia.

¹⁰⁶ Elaboración propia.

militar y también sus componentes se ven sometidos al régimen disciplinario de las Ordenanzas Militares. Pero si se contabiliza, como gasto militar al realizar las misiones civiles que tienen encomendadas, como es la seguridad y vigilancia del tráfico en las carreteras, incumplimos el criterio OTAN, porque estas misiones no son militares.

La partida dedicada a I+D militar, está repartida en los Presupuestos del Estado entre los Ministerios de Defensa e Industria y la partida I+D del Ministerio de Industria, siempre es muy superior a la cifra del Ministerio de Defensa, por lo que parece claro que se puede contabilizar como gasto militar.¹⁰⁷ La contribución española a organismos de defensa internacionales como la OTAN, o la Unión Europea Occidental (UEO), está adscrita al Ministerio de Defensa y el Ministerio de Asuntos Exteriores, también tiene una partida para la OTAN y UEO, que se debería considerar gasto militar.

En España, el gasto en defensa se ha mantenido en los últimos años casi igual, pero con ligeros ascensos en períodos concretos, como en el periodo de 1982-1985, siendo éstos más producto de la evolución del PIB, que de los gastos de defensa y de los procesos de ajuste de la economía española a consecuencia de la crisis económica. El gasto en defensa en España supone, hechos los ajustes correspondientes, alrededor de un 2 por 100 del PIB y aunque en términos absolutos, no es cantidad despreciable, es proporcionalmente más bajo, que la media del entorno económico-cultural al que pertenece España.¹⁰⁸

En los países de Europa Occidental, se observa un mantenimiento o una ligera reducción de los gastos de personal y en España se da todavía, un sistema mayoritario de personal en activo, pero el desequilibrio entre recursos humanos y materiales, se observa cuando se analiza la distribución del gasto en personal y material. Los países de la OTAN mantienen los gastos de personal, excepto en crisis internacionales agudas, por debajo del 50 por 100 del Presupuesto de Defensa y en España, los gastos de personal sin contar las pensiones militares, representan el 68 por 100. En los últimos

¹⁰⁷ Elaboración propia a partir de PÉREZ MUINELO Francisco, *El Gasto de Defensa en España 1946-2009*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2009 y *Presupuesto del Estado 2009*.

¹⁰⁸ Aunque el Presupuesto, sea un 0,7 por 100 del PIB, con las correcciones hechas llegamos a casi un 2 por 100.

Presupuestos, esta tendencia se ha visto cambiada, sobre todo por el aumento del gasto en material, como se contempla en la Ley de Dotaciones de la Defensa.¹⁰⁹

2.3.2. Bien Social

Sobre todo, a partir de los Reyes Católicos, en que el coste de los Ejércitos empezó a ser prohibitivo para los particulares, en este caso la nobleza, el ciudadano individual no puede proveer su propia seguridad y esta protección, al mismo tiempo no puede excluir a ningún usuario.¹¹⁰ La defensa nacional, es pues un bien social de oferta conjunta, sin exclusión de nadie y con un sistema de precios de provisión pública, puesto que el mercado, como sistema de asignación de recursos, no funcionaría de un modo eficiente.

Si hay algún servicio que resulta especialmente idóneo para la provisión pública, es la defensa nacional y su consumo es en gran medida “no-rival”, porque difícilmente puede uno imaginarse, como podría ser provisto por el mercado privado. Como ejemplo, diremos que el Presupuesto de Defensa de EEUU en 1997, fue de 272.000 millones de dólares, esto significa el 3,4 por 100 del PIB y aunque ésta es una cifra considerable, durante la “Guerra Fría”, el gasto en defensa era mucho mayor llegando al 9,3 por 100 en 1962.¹¹¹

En algunos casos, los servicios que proporcionan los bienes que provee el Sector Público pueden conseguirse de forma privada, pero el servicio de “protección” se obtiene de una fuerza armada provista públicamente. Alternativamente de alguna otra forma, se puede obtener protección, instalando cerraduras de seguridad y alarmas antirrobo, o contratando guardas, todo ello de forma privada, pero incluso los liberales más radicales, consideran que la Defensa Nacional es una función propia del Estado.

¹⁰⁹ Ley 6/1987, 14 de mayo, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas, *BOE*, de 19 mayo 1987.

¹¹⁰ LADERO QUESADA Miguel Ángel, “Recursos Militares y Guerras de los Reyes Católicos”, *Revista de Historia Militar*, vol. Extra I, 2001, p.384.

¹¹¹ ROSEN Harvey, *Hacienda Pública*, 5ª edic., Madrid, Mc Graw-Hill Interamericana de España, 2002, p.69.

A pesar de ello, la forma en que el Estado provee este servicio es motivo de controversia, por un lado, tenemos que muchos de los bienes de capital que demanda el Ejército son de tipo corriente, automóviles, mobiliarios, viviendas, etc. Por otro lado, un importante componente del gasto de capital, se realiza en artículos tales como misiles y sistemas de comunicación, que requieren el empleo de tecnologías avanzadas y especializadas. El hecho de que existan sólo unos cuantos productores, convierte a la industria militar, en un mercado no competitivo y el Departamento de Defensa de cualquier país, en lugar de ser precio-aceptante, negocia el precio con las empresas proveedoras y existen varios tipos diferentes de contratos.

Como resultado, el gasto militar trae prosperidad a los centros geográficos de gastos militares contratados, por ejemplo, el Estado de Illinois en EEUU, sigue siendo uno de los Estados más marginados, sin embargo, la ciudad de Warren en Illinois, donde la General Dynamics construye el carro de combate M-1, está prosperando.¹¹² El Pentágono también ha contribuido al renacimiento industrial de Nueva Inglaterra, pues con el 6 por 100 de la población, la región recibe el 12 por 100 del Presupuesto y la nómina militar de California, es la más alta de la nación y en este aspecto recibió tres veces más, de lo que le correspondió a Nueva York.

Ante las dificultades que presenta un análisis coste-beneficio, en la evaluación de proyectos de gasto público en defensa, una de las formas de aumentar la eficacia, con que se disponen los recursos financieros, destinados a la provisión de este bien, es utilizar el análisis de la eficacia, desde el punto de vista de los costes. Esto consiste en hacer un estudio detallado, comparando las distintas formas de lograr el mismo objetivo, a través de la evaluación de los costes de cada proyecto y la elección de aquél con un menor coste.¹¹³

La pregunta del impacto del gasto militar, en la riqueza económica, ha generado muchos estudios y bastante atención en las tres últimas décadas, con mucha controversia en la literatura especializada, sobre la incidencia de este gasto, asociado con los índices de crecimiento más altos o más bajos. Mientras un número de estudios

¹¹² KILBORN Peter, “La necesidad del gasto militar tiene sus efectos en la economía”, en SPENCER Milton, *Economía contemporánea*, 3ª edic., Barcelona, Reverté, 1993, p.198.

¹¹³ Loc. cit.103, p.360.

ha afirmado, que altos presupuestos estimulan la riqueza de un país, otros han demostrado, que un incremento en el presupuesto militar o el del gasto militar con relación al PIB, puede perjudicar la expansión económica. Además un tercer grupo de estudios, ha concluido que el gasto militar ayuda a las economías ricas en recursos, pero no a los países escasos de recursos, o que ni ayuda ni perjudica a la riqueza económica de forma significativa.

Claramente la evidencia empírica del tema es ambigua y la diversidad en las conclusiones, se debe principalmente a simple variaciones, diferencias en las especificaciones escogidas y en los periodos de tiempo examinados, con las diferentes bases de datos usados en los diferentes estudios.¹¹⁴ Dados los problemas de elección social, en los gastos en defensa y su caracterización como “bien social” puro, se puede dar el caso, que los procesos de asignación estén en manos de los expertos, con su consiguiente carga subjetiva y la tendencia a sobre-valorar estos gastos.

Un defecto de todos estos estudios, es el hecho de que utilizan datos transversales y los efectos del gasto militar, no puede ser generalizado a otros países, desde el momento, que no hay unanimidad sobre la relación entre defensa-riqueza, con la asunción de riesgos en su estabilidad estructural. Hasta cierto punto, los países difieren substancialmente por su entorno natural y como hacen frente a los riesgos, teniendo estructuras socioeconómicas distintas, por tanto, no pueden afrontar todos los países las mismas relaciones empíricas y no todos, pueden tener la misma proporción de gasto destinado a Defensa.

De esta manera, llegamos a la conclusión, que mientras los cortes transversales, para el análisis de cuestiones empíricas, existentes entre países puede ser provechoso para sacar conclusiones a largo plazo, el análisis de series temporales, es más relevante en investigaciones a corto plazo y útiles para poder tomar decisiones una nación.

Como venimos observando después de la Segunda Guerra Mundial, el Presupuesto asignado a la Defensa, incluida ahora la seguridad interna, ha tenido un papel relevante en la dinámica de la economía estadounidense. Y en cada uno de los grandes ciclos de expansión, ocurridos después de la Gran Depresión de los años treinta,

¹¹⁴ GIMENO GARCÍA-LOMAS Diego, *El Gasto en Defensa y las Operaciones en el Extranjero: Evaluación y conclusiones*, 1ª edic., Madrid, Ministerio de Defensa, 2009, p.46.

el componente militar del gasto público, fue un factor impulsor del producto y del empleo.¹¹⁵

En la década de 1960, la actividad económica alcanzó uno de sus máximos niveles históricos, como resultado del gasto creciente, producido por la escalada de la guerra de Vietnam, posteriormente el Presidente Ronald Reagan, puso en marcha su proyecto de la Guerra de las Galaxias, el último suspiro bélico de la Guerra Fría y cuyo impresionante incremento del gasto militar, fue decisivo para sacar a la economía de la recesión del periodo 1981-1982.

Resumiendo, el gasto militar en diversas épocas, ha cumplido una función primordial de soporte de la demanda agregada de la economía estadounidense y sus efectos multiplicadores, han contribuido durante esos periodos a sostener el ritmo de crecimiento del producto y el empleo. Sin embargo, su impacto directo en la degradación fiscal, junto a las imprevisibles exigencias de los conflictos bélicos, siembra el futuro de un fuerte potencial de inestabilidad monetaria y financiera.

También existen otras partidas de gasto público, en las que el Estado gasta volúmenes más elevados de recursos presupuestarios, pero el gasto en Defensa requiere grandes recursos públicos, que es necesario controlar y analizar. El Estado a través del organismo competente, actúa como demandante único y debe atender tanto a adquirir material con un buen nivel de eficiencia, como a garantizar la existencia de un tejido industrial competitivo.¹¹⁶

El objetivo de garantizar un determinado nivel de eficacia con el mínimo coste, es un problema que ha preocupado y sigue preocupando, a los responsables de la Administración de los recursos destinados a la Defensa. Los gastos militares y la manera como los Ejércitos adquieren los bienes y servicios que necesitan, están relacionados con las Autoridades que toman las decisiones, hecho que va a influir decisivamente en la eficiencia, con que son gastados los recursos del Presupuesto de Defensa, por lo que todo esto nos lleva a considerar fundamental, que los expertos

¹¹⁵ Mc EACHEM William, *Economía*, 6ª edic. , México, Cengage Learning, 2004, p.266.

¹¹⁶ Loc. cit.103, p.361.

civiles participen en las decisiones militares y económicas sobre en el “bien público” Defensa.¹¹⁷

Hay que tener en cuenta, que cada Ejército puede tomar decisiones, desde su propio punto de vista y no tener en cuenta la Defensa en su conjunto, por lo tanto un mayor control civil en las decisiones de Defensa, implica una mejor coordinación con el resto de organismos del Estado. Sin embargo, la capacidad técnica respecto de los Programas de Defensa y teniendo en cuenta el saber y la preparación de los expertos militares, deben estar estos programas en manos de los Mandos Operativos de las Fuerzas Armadas.

Las influencias más importantes en lo “militar”, son las interacciones domésticas burocráticas o políticas y desde luego lo “militar”, es un factor político doméstico en muchos países en desarrollo. En estos casos, los gastos relacionados con la Defensa se suelen determinar por las necesidades burocráticas, como pueda ser el incremento de salarios y pensiones, o la renovación del equipamiento e inflación. Esto se debe a que los burócratas, tienen mucho poder en el proceso presupuestario y actúan en su propio interés, para maximizar el tamaño de los Presupuestos y presionar a los políticos para que los aprueben.

2.3.3. Material de Defensa

La adquisición de material de defensa, se lleva acabo en mercados imperfectos de pocos compradores, luego generalmente el Estado, es el único comprador y hay pocos proveedores potenciales. Muchas veces, los costes inicialmente previstos por los fabricantes o los contratistas privados, son superados en la realidad, por lo que cualquier modernización de material, hay que realizarlo teniendo en cuenta este crecimiento casi exponencial de las nuevas tecnologías. Después del máximo gasto militar mundial que se produjo en 1987, cuando se gastaban diariamente millones de dólares, empezaron las reducciones, debido al fin de la Guerra Fría y se mantuvieron hasta 1996.¹¹⁸

¹¹⁷ Loc. cit. 114, p.51.

¹¹⁸ STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI), *SIPRI Yearbook 2002: Armament, Disarmament and Security*, New York, Oxford University, 2002, p.32.

En 1997, volvieron a empezar los incrementos y aunque en 1998 se detuvieron, debido a los recortes de los gastos de defensa en Rusia, tanto en 1999, como en el 2000 volvieron a aumentar, si bien son aproximadamente un 40 por 100, por debajo de lo que se gastaba en 1987. Es paradójico, que una vez acabada la gran amenaza que suponía la Guerra Fría, que justificaba la carrera armamentística con la política de disuasión incorporada, los gastos militares aumentaron en todas las regiones del planeta.

También hay que tener en cuenta, que si bien los mayores gastos militares son de los países ricos, la carga económica más pesada la sufren los países pobres, ya que mientras 1.200 millones de personas sobreviven con menos de un dólar al día, el 2,6 por 100 de la riqueza del planeta, se destina a finalidades militares. Organismos internacionales nos advierten, que por primera vez, después de una década del fin de la Guerra Fría, los indicadores de desarme y reconversión de la industria militar en industria civil, muestran un retroceso, que las negociaciones para el control de las armas están en crisis y que los esfuerzos sobre resolución y prevención de conflictos, son cada vez más escasos.¹¹⁹

El porcentaje presupuestario destinado a gasto militar, constituye en algunos casos un lastre insalvable para las economías de los diferentes Estados, este lastre puede ser cierto o no, en los países desarrollados, pero en los países subdesarrollados es simplemente ruinoso.¹²⁰ Pero la propia dinámica de estos Estados subdesarrollados, unido a la política de exportación de armamento, de los países fabricantes de equipos de defensa, hacen que en dichos países ya de por sí débiles, el peso específico del estamento militar, tenga mayor incidencia en sus Presupuestos.

Desde otro punto de vista, tanto en EEUU como en Europa, vuelven a surgir voces que reclaman más gasto militar, para hacer frente a la amenaza del terrorismo internacional. EEUU preparaba una estrategia, para enfrentarse a cuatro escenarios bélicos a la vez, porque según la nueva teoría de la seguridad, desde el 11 de septiembre de 2001 con el ataque a las Torres Gemelas de Nueva York, la seguridad ya no existe dentro de sus fronteras. La seguridad de EEUU, se encuentra en destruir los campos de

¹¹⁹ BONN INTERNATIONAL CENTER for CONVERSION (BICC), *Conversion Survey 2002: Global Disarmament, Demilitarization, Demobilization*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2002, p.32.

¹²⁰ Loc. cit. 103, p.362.

entrenamiento, de los Estados que amparan el terrorismo de cualquier signo, es decir, el terrorismo internacional.

El mantenimiento de unas Fuerzas Armadas modernas y numerosas, no sólo supone una sangría económica de envergadura, sino que supone también una sangría constante del personal mejor cualificado, en muchas sociedades.¹²¹ La adquisición de armas y equipos de un nivel tecnológico avanzado, supone el desvío constante hacia la actividad militar, de los cuadros mejor preparados de una sociedad en vías de desarrollo o simplemente “subdesarrollada”.

Si el Estado actúa como un empresario, en la producción de un determinado bien, es decir, la Defensa, se da el caso que en algunos países el Estado obtiene mano de obra, por un procedimiento no contemplado por otros empresarios y que consiste en obligar a los jóvenes a servir en las Fuerzas Armadas. La obligación que tienen los jóvenes de servir en el Ejército, puede entenderse como un impuesto especial sobre un grupo concreto de población, lo que planteado en términos de equidad, podría suponer un problema de “justicia social”.¹²²

Para algunas personas, el “coste de oportunidad” de entrar en el Ejército, en términos de salarios perdidos, es mucho menor que para otros, porque la regulación del mercado cumple la función de colocar, según la calificación laboral el uso más productivo. Pero si existe la recluta obligatoria, las Fuerzas Armadas no tienen en cuenta los costes de oportunidad de los soldados, por lo que el “impuesto” antes aludido, es decir, el reclutamiento, es más alto para unos que para otros. Desde la perspectiva de un Ejército voluntario, puede representar una baja eficacia, porque sólo se alistarán las personas de bajas capacidades y bajos costes de oportunidad, siendo probable que sea un Ejército de poca calidad.

Cuestión distinta de la elaboración del Presupuesto en sí mismo, es el hecho de si la cantidad de recursos gastados en Defensa son suficientes, porque la cantidad a gastar en defensa, o dicho de otra manera, medir los efectos positivos que reporta un mayor gasto en Defensa, es un problema sobre el que se ha discutido de forma

¹²¹ Loc. cit. 114, p.21.

¹²² Loc cit. 103, p.364.

constante.¹²³ Este problema lo abordó el keynesianismo militar, que es una política de gobierno económica, en la que el Gobierno dedica grandes cantidades de recursos a los militares, en un intento de potenciar el crecimiento económico. Ésta es una variación de la economía keynesiana, elaborada por el inglés John Maynard Keynes y los casos comúnmente citados para este tipo de políticas son, Alemania en la década de 1930 y los EEUU en el decenio de 1980, aunque estas evaluaciones con sus “pros” y “contras” son objeto de acalorados debates.

Desde la época de Eisenhower al menos, los principales keynesianos serán defensores entusiastas de un Presupuesto militar mayor, pues entendían que la situación mundial pedía urgentemente la aceleración y aumento del esfuerzo defensivo.¹²⁴ Los efectos económicos adelantados por los simpatizantes del keynesianismo militar, pueden dividirse en cuatro áreas, dos del lado de la demanda y dos del lado de la oferta.¹²⁵

En cuanto a la demanda, el aumento de la demanda militar de bienes y servicios, se genera directamente por el Gasto Público y en segundo lugar, este gasto directo induce un efecto multiplicador, de los gastos de los consumidores en general. Estos dos efectos están directamente en línea con la doctrina económica keynesiana.

En cuanto a la oferta, el mantenimiento de un Ejército permanente elimina muchos trabajadores, por lo general hombres jóvenes, con menos conocimientos y educación del mercado laboral civil. Este grupo demográfico, normalmente se enfrenta a un especialmente alto nivel de desempleo y se piensa que con el alistamiento militar se ayuda a prevenir el delito o la actividad en bandas violentas urbanas. Para este grupo social, en los EEUU se hace publicidad para su alistamiento, argumentando que ofrece oportunidades relativas a la educación o la adquisición de calificaciones especiales.

El gasto militar, constituye una importante contribución directa del Estado a la demanda agregada y en este sentido, el gasto militar podría actuar como un empleador de último recurso, se trata de una oportunidad de empleo, que tiende a contratar a partir de la zona inferior, efectivos poco cualificados de la fuerza de trabajo, proporciona un

¹²³ Loc cit. 112, p.199.

¹²⁴ SCHLESINGER Philip y ELLIOT Philip, *Los intelectuales en la sociedad de la información*, Barcelona, Anthropos Editorial, 1987, p.183.

¹²⁵ Loc.cit. 114, p.66.

nivel de vida decente, cumple un propósito social útil y ofrece puestos de trabajo, independientemente de la situación de la economía en general.¹²⁶

También del lado de la oferta, a menudo se argumenta que los gastos militares en investigación y desarrollo I+D, aumentan la productividad del sector civil, mediante la generación de nuevas infraestructuras y tecnología avanzada. Ejemplos frecuentemente citados, a partir de la tecnología desarrollada en parte, o en su totalidad a través de la industria militar, pero más tarde aplicados en el ámbito civil, son el radar la energía nuclear, Internet, etc.

Keynesianos como Nodhaus, se mostraron cautamente condescendientes ante el Presupuesto de Reagan, admitiendo que representaba una estimación de las necesidades defensivas, pero le costaba un trabajo enorme descontar entre sus efectos el macro-impacto negativo.¹²⁷ La principal crítica al keynesianismo militar, no está en sus intuiciones, sino en los efectos sociales negativos, pues muchos afirman que el mantenimiento de grandes ejércitos de paz y el crecimiento de los gastos militares, conduce a una nación a la guerra, además de fomentar el militarismo y el nacionalismo. Estos críticos suelen atacar el argumento, de que el Ejército impide que los jóvenes caigan en el crimen, por el hecho de que muchos de los soldados que regresan de la guerra, se encuentran en peor situación física o mental, de lo que habría sido una persona desempleada en su casa.¹²⁸

Una crítica similar, sostiene que el keynesianismo militar, acelera el crecimiento de un complejo militar industrial y el resultado final de esto, se teme que sea un ciclo constante de guerra y gastos militares. Debido a que el complejo militar-industrial, es un gran empleador y constituye una fracción importante de la demanda agregada, es políticamente difícil para el Gobierno, reducir el déficit en los gastos.

Otros críticos señalan, que mientras que la I+D militar a veces puede encontrar aplicación civil en la industria, es menos eficaz que la investigación directa y se apunta a los recientes ejemplos de Japón y Alemania, economías que han tenido gran éxito en

¹²⁶ Loc. cit. 88, p.441.

¹²⁷ Loc. cit. 124, p.184.

¹²⁸ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, Fondo de Economía, 1994, p.28.

el desarrollo de las nuevas tecnologías, a pesar de los bajos gastos militares en comparación con naciones como EEUU.¹²⁹

Una de las críticas económicas al keynesianismo militar, se conoce como “la falacia de la ventana rota”, basada en una parábola del economista francés del siglo XIX Bastiat Fredric. Consiste en afirmar, que si una persona rompe una ventana en una panadería, entonces alguien podría argumentar que se trata de un beneficio para la ciudad, ya que proporcionaría trabajo para un fabricante de vidrio, que luego compraría más al fabricante de ropa, etc. Bastiat señala, que éste es un razonamiento ilógico y engañoso, porque hace caso omiso de lo que el panadero hubiera comprado, si no hubiera sido obligado a comprar una nueva ventana, ignora lo que en la moderna terminología económica se denomina “coste de oportunidad”.¹³⁰

El Keynesianismo militar, no toma en cuenta el “coste de oportunidad”, es decir, lo que los soldados habrían estado haciendo, si no fuesen soldados y también hace caso omiso, de lo que las empresas de armamento podrían haber hecho, en lugar de material militar. Otra crítica económica al Keynesianismo militar se basa en una observación bastante obvia, es decir, que los gastos militares provienen de los impuestos generales y ésta, es una de las críticas centrales del Keynesianismo en general. Se necesitan altos impuestos, para financiar el gasto militar y los impuestos proceden, de los sectores productivos de la economía, por lo tanto, es una dificultad a largo plazo en el crecimiento económico.¹³¹

Por último, algunos críticos e incluso algunos partidarios, sostienen que en el mundo moderno, estas políticas han dejado de ser viables para los países desarrollados, porque la fuerza militar está basada en la alta tecnología y por consiguiente, ya no es viable como fuente de empleo, de último recurso para los jóvenes sin educación. Así pues, se trata de la elección tradicional, entre bienes de defensa y otros bienes, estando representado gráficamente por la curva de posibilidades de producción de la sociedad, en conclusión, es posible obtener más Defensa, pero a costa de sacrificar otros bienes.¹³²

¹²⁹ Loc. cit. 119, p.54.

¹³⁰ Loc. cit. 114, p.68.

¹³¹ Loc.cit. 104, p.126.

¹³² SAMUELSON Paul y ROBINSON Romney, *Curso de Economía Moderna*, trad. BARINAGA José Luis, 4ª edic., Madrid, Aguilar, 1970, p.9.

Además las “curvas de indiferencia” de la sociedad, representan las diversas combinaciones entre lo gastado en defensa y el resto de bienes, entre los que la sociedad es indiferente. El punto de la curva más idóneo, es aquel en el que ésta es tangente a la curva de indiferencia de mayor nivel, pero esta metodología no es operativa, porque las alternativas son ilimitadas, la indiferencia social es difícil de cuantificar y las posibilidades de cambio de uso de los recursos, son complicadas. Para calcular el gasto en Defensa, hay que saber el aumento de seguridad o defensa obtenido, con el incremento del gasto militar y el valor del análisis marginal, se basa en que existen rendimientos decrecientes muy acusados.¹³³

De esta manera, se pueden tomar decisiones más racionales, sobre el montante de los recursos destinados a Defensa, aunque no es fácil relacionar los gastos y los objetivos, mostrando exactamente el incremento en Defensa del gasto adicional. Es importante en cualquier análisis de los gastos en Defensa, contemplar la subsiguiente reacción de los enemigos potenciales, su réplica a nuestro incremento en gasto militar y ésta puede producirse en dos sentidos.¹³⁴

En primer lugar, a mayor gasto más gastará el enemigo y es posible que reduzcamos nuestra ventaja con respecto a ellos, a no ser que no esté dispuesto a mantener nuestro ritmo de gasto. En segundo lugar, al aumentar nuestro potencial se reduce la posibilidad de sufrir un ataque, pues hemos aumentado nuestra capacidad de disuasión. Pero los críticos de esta postura afirman, que como la probabilidad de destruir al enemigo es muy baja, el aumento de esa capacidad, tiene poco valor disuasorio adicional.

También en estas circunstancias, han existido los Presupuestos Extraordinarios de Guerra, pues al lado del Presupuesto normal u ordinario, se realizaron con frecuencia en épocas bélicas. Tomado como ejemplo España, durante el siglo pasado, existieron Presupuestos extraordinarios transitorios, en varias ocasiones, tales como el de 1850 para Gastos de Guerra y Marina y el de 1896 en relación a la guerra de Cuba.¹³⁵

¹³³ CASTAÑEDA José, *Lecciones de Teoría Económica*, Madrid, Aguilar, 1969, p.117.

¹³⁴ Loc. cit.114.

¹³⁵ BELTRAN FLOREZ Lucas, *Lecciones de Derecho Fiscal*, 4ª edic., Valladolid, Lex Nova, 1968, p.126.

Hemos visto, como estos factores influyen en la cuantía del gasto militar, por el análisis económico de estos gastos y la importancia fundamental de las decisiones políticas, con la posible influencia de los factores implicados en el proceso. Pero nos queda por resolver, las decisiones respecto al volumen de Defensa que queremos y la composición entre las alternativas que tenemos, sin que se vea afectada la “eficacia”, haciendo mínimo el coste de esta Defensa. Dejando en manos de los políticos, las decisiones de los procesos más importantes, de los principales sistemas de armas, se debe abordar con criterios de análisis micro-económico, los problemas que se encuentran en un nivel inferior.¹³⁶

La principal actuación, es fomentar la contratación con libre acceso, procurando reducir las adjudicaciones directas y además incrementar los controles sobre los precios, para evitar beneficios exorbitantes. Las modificaciones que pueden ser aconsejables, deberían eliminarse o reducirse, al tener una definición clara y precisa del “proyecto”, aunque también puede incumplirse por insuficiencia presupuestaria.¹³⁷

La conclusión, es que independientemente de las críticas, el Gasto Militar es necesario y su cuantía es complicada de calcular, porque su eficacia depende de lo que gasten otros y su resultado final, es difícil de medir, dada su específica naturaleza que es la Paz y la Seguridad Nacional e Internacional.

¹³⁶ Loc. cit. 103, p.366.

¹³⁷ Experiencia abundante por ser parte del trabajo habitual del autor.

CAPÍTULO 3

ESTABLECIMIENTO DE DOS SISTEMAS

CAPÍTULO 3

ESTABLECIMIENTO DE DOS SISTEMAS

3.1. DEMOCRACIA

3.1.1. Concepto

En años recientes, sobre todo a partir de la década de los noventa, la comunidad académica y las organizaciones internacionales, han puesto especial interés en el tema de la construcción de la paz. El objetivo, es evitar que existan conflictos violentos en sociedades cuyas condiciones, las hagan proclives a enfrentamientos armados internos y como consecuencia de esto, a finales del siglo XX, en diversos países se firmaron acuerdos de paz, entre gobiernos y grupos armados. En algunos de estos países, se ha impedido que se volvieran a iniciar o reabrir las hostilidades, por los avances logrados en su proceso de democratización, pues se da generalmente una estrecha relación entre la democratización y la paz.¹

La democratización real de estos países, con regímenes no democráticos, es un primer paso indispensable para lograr no sólo la instalación de la paz, sino crear las condiciones para su mantenimiento posterior y por supuesto, que no se inicien acciones bélicas internas o externas. Los factores detonantes de conflictos violentos en una sociedad, pueden variar enormemente, pues en algunos casos las causas, incluso pueden ser de tipo socioeconómico, como el acceso a oportunidades profesionales o a recursos

¹ AZPURU Dinorah et al., *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador*, Guatemala, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 2007, p.2.

de todo tipo. En otras sociedades, las causas inmediatas son de índole política, como puede ser el impedir a la oposición política, toda posibilidad de acceso a parcelas de decisión y otras situaciones más complicadas se producen, cuando las causas del conflicto son de índole religiosa o étnica.²

En todos estos casos, se considera que la democratización de la sociedad debe ser un proceso paralelo, mediante el cual se establecen contactos, que permiten suavizar posturas enfrentadas y buscar otras vías políticas al enfrentamiento armado. La mayoría de programas y proyectos de construcción de paz en años recientes, han presentado soluciones conducentes a la democratización de la sociedad, que surge después del enfrentamiento bélico. Dependiendo del grado de democratización, alcanzado en la sociedad pos-conflicto, puede evaluarse el éxito de un proceso de construcción de paz, que puede ir desde un simple alto el fuego, hasta casi una sociedad con pleno desarrollo humano en todos sus aspectos. La democratización es, tanto un proceso a través del cual las personas tienen una igualdad efectiva ante la ley, como los medios que les permite relacionarse en procesos, que conlleven las posibilidades de desarrollo socio-económico.³

Ahora vamos a definir el concepto de democracia, el cual ha sido objeto de prolongadas discusiones. Una definición muy conocida de democracia, es la de Joseph Schumpeter, quien la define, como el arreglo institucional para llegar a decisiones políticas, en las cuales los individuos adquieren el poder de decidir, mediante la vía de una lucha competitiva por el voto popular. Análogamente, la democracia es un “sistema institucional”, pensado para poder tomar decisiones políticas, pero con el condicionante de sólo poder formular tales decisiones, cuando les ha otorgado la mayoría el voto.⁴

² Loc. cit. 1, p.3, apud, DARBY John y Mc GINTY Roger, *Contemporary Peacemaking, Conflict, Violence and Peace Processes*, New York, Palgrave-Mc Millan, 2002.

³ Loc. cit. 1, p.4, apud, DOYLE Michel y SAMBANIS Nicholas, “International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis”, *American Political Science Review*, vol. 94, n° 4, diciembre, p.780.

⁴ Loc. cit. 1, p.5, apud, SCHMITTER Philippe y KARL Terry, “What Democracy Is...And Is Not”, *Journal of Democracy*, vol. 2, n° 3, 1991, septiembre.

Por supuesto, es muy importante el medio del procedimiento con que legitimar a los auténticos representantes, para poder ejercer el poder político legítimo y esta manera se conforma el núcleo fundamental del concepto de la democracia. Hay que subrayar que la democracia, tiene que ir más allá de las elecciones libres, puesto que deben desarrollarse al mismo tiempo las libertades políticas básicas, que hagan de las elecciones algo real y con auténtica significación.

Hay otros autores como Dahl, que prefieren hablar de poliarquía, entendiendo que la democracia representativa no puede ejercerse de manera real, al ser imposible materialmente, que el pueblo pueda expresar su voluntad. Considera que este término de muchas voluntades, pero que sí pueden manifestarse, es más adecuado para referirse a una auténtica democracia. Las condiciones mínimas para un sistema democrático, tienen que ser: funcionarios electos, elecciones libres e imparciales, sufragio universal, derecho a ocupar cargos públicos, libertad de expresión, variedad de fuentes de información y plena libertad de reunión y asociación.⁵

Las democracias son sistemas políticos, que permiten la libre formulación de variedades políticas, mediante la utilización de las libertades fundamentales, como son el derecho de asociación, información y comunicación. De esta manera, tiene lugar una competencia libre entre los dirigentes, para legitimar en intervalos determinados y sirviéndose de métodos no violentos, a quien se le otorga el poder de gobernar. También es fundamental, además de la legitimidad de la democracia, el apoyo social de las masas y de las minorías, hacia los procedimientos y reglas que conforman los procedimientos democráticos.⁶

Buenos indicadores del arraigo de las ideas democráticas, son la creación de relaciones sociales fundamentadas, en el “consenso” y sobre todo en la “no violencia”, es decir, el reconocimiento por una parte de que existen dos bandos contendientes y la necesidad de utilizar medios pacíficos, para solucionar los problemas. Podemos de

⁵ Loc. cit. 1, p.4, apud, DAHL Robert, *La poliarquía, participación y oposición*, Madrid, Editorial Tecnos, 1989, p.11.

⁶ Loc. cit. 1, p.8.

entrada, dividir los regímenes políticos en democráticos y no democráticos, además estableciendo una clasificación pormenorizada, se pueden distinguir los siguientes regímenes:

- a) Regímenes autoritarios o no democráticos, tienen distintos grados en su nivel de libertades e incluso, pueden existir algunas elecciones.
- b) Pseudo-democracias, donde hay partidos políticos en la oposición, con algunas parcelas para el pluralismo, pero con importantes restricciones políticas. Suelen ocurrir estos casos, cuando una sociedad en transición hacia la democracia, no alcanza la plena libertad.
- c) Democracias electorales, son sistemas establecidos en su forma de funcionamiento con elecciones regulares y con la intervención de varios partidos políticos y existe sufragio universal, pero sólo se dan las condiciones mínimas de un sistema democrático.
- d) Democracias liberales, en éstas además de las condiciones contempladas en el apartado anterior, es decir, de ser una democracia electoral cumplen con las demás características de la plena libertad.⁷

El control del Estado, tiene que estar en manos de las personas elegidas correctamente y no por la fuerza armada, o por grupos extranjeros y tampoco puede haber minorías sujetas a restricciones, o en desventaja para expresarse libremente, o practicar su idioma, o manifestar su cultura. Es importante que haya libertad de opinión, discusión, publicación, manifestación, reunión e igualdad política efectiva, para todos los ciudadanos, bajo el imperio de la Ley y garantizado por un Poder judicial, independiente de los demás poderes. En resumen, que esté implantado un Estado de Derecho para proteger a los ciudadanos, de cualquier injusticia y garantizar todos los derechos y libertades enumeradas anteriormente, porque sin estar establecida esta situación jurídica, lo anteriormente descrito carece de validez.

⁷ Loc. cit. 1, p.9, apud, DIAMOND Larry, *Developing Democracy, Toward Consolidation*, Baltimore y London, The Johns Hopkins University Press.

El término “Estado de Derecho”, es un concepto relacionado con los Estados modernos constitucionales y tiene aparejado el principio de la universalidad de la ley, como requisito anterior para su vigencia. El “Estado de Derecho”, tiene un carácter axiológico y su evolución corre pareja con el concepto de democracia, siendo más que una acepción limitada de Estado y debiendo en consecuencia, incorporar las ideas de justicia, de límite y de control del poder constituido. Su concepto ha evolucionado, desde ser un Estado que respeta el ordenamiento jurídico, hasta el momento actual, en que se entiende como régimen que respeta las libertades públicas, o como un régimen claramente contrario al absolutismo, al despotismo o al totalitarismo.⁸

Es importante, poner de manifiesto en nuestra investigación, la relación entre Estado de Derecho y Democracia, porque en un Estado democrático de Derecho, todas las personas están bajo el imperio de la Ley y del Derecho. Cualquier persona puede hacer valer sus derechos, en cualquier instancia y sobre todo, en el Derecho Público ante el Poder político, puede velar por la preservación de esos derechos, que es el fin primordial del Estado de Derecho.

El Estado de Derecho es siempre un Estado legal y constitucional, porque se garantiza la libertad del ciudadano, que sólo podrá ser modificada mediante una Ley, emanada a través de un procedimiento formal, establecido y aprobado en la Constitución. Un Estado de Derecho tiene varias características consustanciales, como son:

1.- La participación de los ciudadanos y ciudadanas, teniendo presente que todo acto del Estado tiene su origen en una Ley.

2.- Todos los organismos públicos incluidos los Tribunales, quedan sujetos a la Ley, en consecuencia ninguna autoridad o tribunal debe ir en contra de dicha Ley.

⁸ Loc cit. 1, p.18, apud, ANDRADE Larry, “Estado de Derecho, Informe sobre Guatemala, Parte I”, *Cuaderno de Estudio*, nº 60, Guatemala, Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

3.- En la organización del Estado tiene que existir el principio de la división de poderes y éste principio es muy básico, porque se busca impedir el poder totalitario, mediante la división, limitación, equilibrio y reparto del mismo a diferentes elementos.

4.- Se tiene que tener la garantía de la protección jurídica, todas las personas tienen que tener la posibilidad de reclamar sus derechos mediante la vía judicial, se obliga al Estado tanto a defendernos, como a tener la protección de cualquier acto arbitrario del mismo Estado.

5.- Los valores fundamentales de la persona como la libertad, la igualdad, la dignidad humana y la defensa de los derechos humanos, son elementos constitutivos de como se entiende actualmente el Estado de Derecho.

6.- La implantación del Estado de Derecho exige que la diatriba política, se solvete en un marco de respeto por las normas jurídicas y constituye la primacía del Derecho sobre la Política.⁹

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, nombra las condiciones que debe reunir un país para ser considerado democrático: elecciones libres y justas, autoridades electas, sufragio universal, el derecho a competir por los cargos electos, libertad de expresión, libertad de asociación, respeto por los mandatos establecidos por la Constitución en un territorio, que define quiénes votan y la creencia que el proceso electoral y sus libertades existirán en el futuro.¹⁰

Hay que tener en cuenta, que ningún país pasa de la noche a la mañana a convertirse en una democracia liberal, porque el concepto de democracia no es un concepto estable y permanente. La democracia es un concepto dinámico, sujeto a cambio y evolución constantes, como ejemplos de este concepto, observamos que democracias florecientes en cualquier parte del mundo, por circunstancias diversas, han

⁹ Loc. cit. 1, p.36.

¹⁰ Loc. cit. 1, p.11, apud, UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, New York, United Nations Development Program, 2004.

pasado a ser Estados totalitarios, como Argentina y Uruguay en la década de los años cincuenta o más recientemente el Líbano, conocida como la “Suiza” del Mediterráneo.¹¹

Pero el caso más frecuente que contemplamos, es el de las “nuevas democracias”, que tienen que pasar por un proceso que termina con el autoritarismo, pasando por una democracia electoral, hasta llegar a ser democracias liberales. En este proceso dinámico, de conseguir llegar a la democracia plena, hay varios momentos como la liberalización, la transición o democratización propiamente dicha y por último la consolidación democrática.

La primera etapa es la liberalización política, que lleva implícita los cambios sociales y sobre todo políticos, como puede ser, mayores libertades de asociación, la desaparición del concepto de prisionero político, mayor independencia de los medios de comunicación y empezar a tolerar a la Oposición. También se puede entender la liberalización, como el proceso de redefinir y extender derechos, teniendo en cuenta que no se puede precisar, si son respetados todos los derechos, pero es un avance respecto de la etapa autoritaria.¹²

Después de la liberalización, suele venir un periodo muy decisivo que es la transición a la democracia, que en España, después del régimen autoritario, fue modélica y ejemplo a seguir, para todos los países que inicien este proceso. En la mayor parte de las dictaduras, la transición comienza con el traspaso del poder, desde la autoridad militar a la civil. Es pues, el intervalo entre un régimen político y otro, teniendo en cuenta que su punto de inflexión viene dado, por el momento en que los líderes autoritarios proporcionan más garantías para ejercer los derechos políticos.

La transición es por propia definición, un estado de inestabilidad y negociación de reglas para dar lugar al nuevo régimen, llevando aparejado durante este periodo, una lucha entre las diversas facciones políticas, en el intento de establecer la futura

¹¹ Loc. cit. 1, p.15, apud, KUMAR Krishna, *Postconflict Elections, Democratization and International Assistance*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

¹² Loc. cit. 1, p.19, apud, O'DONNELL Guillermo y SCHMITTER Philippe, *Transitions from Authoritarian Rule, Tentative. Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press., 1986.

Constitución. La transición democrática termina, cuando hay un consenso generalizado sobre el procedimiento de elegir al nuevo gobierno y este gobierno toma el poder, como resultado de la elección popular.¹³

El siguiente periodo, es la propia democratización en sí misma, es decir, las elecciones se convierten en situaciones periódicas, que se dan con la regularidad que impone la Constitución, pero se distingue de la transición, en que ya no son las elecciones procesos aislados. Los procesos de democratización son procesos graduales, en los que el camino hacia la democracia se recorre de forma lenta, hasta que se van implantando en la sociedad los usos y costumbres democráticos.

Esta situación es muy delicada, pues una vez alcanzada la democracia, cada país que ha pasado por esta experiencia ha sufrido evoluciones distintas, ninguna sociedad tiene asegurada la continuidad democrática y el proceso democrático puede ser ascendente o descendente. Estas situaciones de democratización incipiente, o dicho de otra manera que no tienen la democracia asentada, se han denominado como democracia “tutelada”, democracia “electoral” o democracia “formal”.¹⁴

La democratización es un proceso cuyo final, es la consolidación de la democracia y que se realiza cuando las posibilidades de la involución política, son prácticamente imposibles de producirse. Para muchos autores, la democracia está consolidada, cuando el partido gobernante desde el inicio de la transición, pierde las elecciones generales y llega al poder por primera vez, el partido que estaba en la oposición. Esta situación se dio en España en 1982, cuando el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) ganó las elecciones.

La consolidación se da, cuando existen las costumbres y hábitos democráticos, no se produce en ningún momento determinado, pero se nota cuando la gente en general, establece sus disputas políticas en el marco de la ley suprema, es decir, la

¹³ Loc. cit. 1, p.22, apud, LINZ Juan y STEPAN Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore y London: The Johns Hopkins university Press, 1996.

¹⁴ Loc. cit. 1, p.25, apud, COLLIERD D. y LEVITSKY S., “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, *World Politics*, 49.3, 1997, p.431.

Constitución. Tienen que existir comportamientos, actitudes y en definitiva una idea general, consistente en que la democracia es el “único juego posible”, o en las palabras célebres de Churchill, que la democracia con todas sus imperfecciones, es el sistema de gobierno menos malo. Pero es normal, que en estas sociedades, que han salido de un régimen autoritario, se den algunas veces manifestaciones en contra de la democracia, puesto que existirán grupos marginales de personas anti-demócratas.¹⁵

Es en América Latina, donde muchos países empezaron procesos de transición a la democracia, a mediados de los años ochenta y donde se han desarrollado procesos democráticos de forma regular. Después de varias décadas de elecciones libres y construcción, o reconstrucción de instituciones democráticas, se comprueba que los países latinoamericanos han superado la etapa de la transición democrática y ahora se les puede considerar democracias electorales, pero sin embargo, pasando a ser democracias consolidadas sólo unos pocos.

3.1.2. La cohesión social

Un problema muy importante viene dado por la falta de cohesión social, porque puede desembocar en una degradación de la democracia. La persistencia de la desigualdad y la exclusión social, frenan el crecimiento económico, contribuyendo a niveles muy altos de insatisfacción con el sistema político. Esta desigualdad social, se considera una de las principales amenazas a la democracia, que mina su calidad y su funcionamiento en general, lo cual viene a representar una creciente inestabilidad política, junto con sistemas jurídicos injustos. La democracia presupone la igualdad entre todas las personas, porque el sistema democrático que está basado en el diálogo y el consenso, si hay grandes desigualdades, la capacidad de las personas se ve

¹⁵ Loc. cit. 1, p. 28, apud, HUNTINGTON Samuel, *The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century*, cit., HAYNES J., 2001, p.36.

profundamente alterada y en consecuencia, el sentimiento de injusticia se extiende en las capas de la población más desfavorecidas.¹⁶

La injusticia en la distribución de la renta y la desigualdad social, quiebran la continuidad de los regímenes democráticos, puesto que los dejan expuestos a tensiones políticas y posibles bandazos inesperados en el proceso normal democrático. La desigualdad social es fuente de la desigualdad legal, a la hora de ejercer los derechos políticos y las libertades civiles, además, todo esto queda impuesto desde el momento en que no se respetan las normas constitucionales. Al contrario también sucede, pues la lentitud en desarrollar los avances democráticos, contribuye a impedir el desarrollo de la mejora de la cohesión social y esto es debido, a las deficiencias del sistema político recién implantado. El sistema electoral es clave, para que los ciudadanos se sientan representados, también para la articulación de las demandas y para la plena integración en la sociedad de la idea democrática.

Esto se viene a traducir, en la credibilidad de los sufragios y la ampliación a toda la comunidad del derecho al voto, porque si la votación sólo se realiza de forma efectiva, por parte de grupos de población afín al partido en el poder, su validez queda en entredicho. En estas circunstancias, es fácil que los partidos políticos presenten notables deficiencias, como la falta de capacidad de transmitir las peticiones de los ciudadanos y que no capten adecuadamente sus inquietudes políticas. También en estos procesos de transición democrática, es muy frecuente que se manipule la voz y el voto de las personas más desvalidas, subempleadas o sin formación suficiente, para darse cuenta que son objeto de manipulación, con promesas de mejora para el futuro, como puede ser un trabajo determinado, si dan su voto a un determinado grupo político.¹⁷

En las democracias recién instauradas, queda un legado de desigualdad y posible oligarquía, que contribuye al desarrollo del “clientelismo”, en donde los Gobiernos no se sienten muy vinculados a sus votantes y no tienen en cuenta los principios de Justicia

¹⁶ CASILDA BÉJAR Ramón, *La gran apuesta. Globalización y multinacionales españolas en América Latina. Análisis de los protagonistas*, Barcelona, Edigraebel, 2008, p.309.

¹⁷ Loc. cit. 16, p.311.

y Solidaridad. El problema económico del clientelismo, es la desviación de los recursos de la nación a mantener unas fidelidades políticas, pero sin tener en cuenta, el uso óptimo de dichos recursos, para el bien público en general, de esta manera los grupos pobres y en general todos los marginados, carecen a menudo de las libertades civiles básicas, como es la igualdad ante la ley y el debido respeto a sus derechos básicos.

La Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), en la sesión celebrada en París el día 10 de diciembre de 1948, proclamó la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, como se transcribe a continuación:

“como ideal común que se ha de alcanzar por todos los pueblos y naciones a fin de que todos los individuos y órganos de la Sociedad, teniendo constantemente esta Declaración en el espíritu, se esfuercen, por medio de la enseñanza y de la educación, en desarrollar el respeto de estos derechos y libertades y en asegurar por medidas progresivas de orden nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre pueblos de los mismos Estados miembros, como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción”¹⁸.

La Declaración consta de treinta artículos y en los artículos 20-21, se tratan las Garantías Democráticas, como es el derecho de asociación, de reunión, de participación en los asuntos públicos y de acceso a las funciones públicas. Además hay que tener en cuenta, que los ciudadanos pobres o menos preparados socialmente, están preocupados por su mera subsistencia y su capacidad de plantear sus derechos o controlar de alguna manera la actuación del Gobierno, es muy escasa y limitada, por no decir nula, ya que suelen carecer de todo tipo de información. La investigación hasta este momento realizada, nos permite apreciar en muchos casos, la casi total vulneración del principio

¹⁸ LUÑO PEÑA Enrique, *Derecho Natural*, 4ª edic., Barcelona, La Hormiga de Oro, 1961, p.383.

de Montesquieu, acerca de la división de poderes y en este caso, la práctica anulación del Derecho Administrativo.¹⁹

También es una lacra, que pone en peligro el sistema democrático, la corrupción, muchas veces heredada de situaciones políticas, donde estaba protegida y alentada desde el poder autoritario. Se pueden señalar como fallos, del sistema que genera corrupción, los bajos salarios públicos, haber en el ambiente conciencia de impunidad cuando se delinque en el sector público, la inestabilidad política, la burocracia excesiva y el mal funcionamiento del sistema policial y judicial.

La corrupción en general, pero sobre todo el pago de sobornos para obtener prebendas del Estado, son claras desventajas para las clases más desfavorecidas, pues son más dependientes de las ayudas estatales y éstas se canalizan, para el que paga el soborno, generalmente mucho más pudiente. Todos estos fallos se pueden considerar, como un cierto “déficit democrático”, que como hemos explicado va unido a elevados niveles de desigualdad y exclusión de amplios sectores de la población.²⁰

Desde una perspectiva histórica y comparativa, donde ha habido este “déficit”, se ha sustituido por fenómenos de autoritarismo, clientelismo, populismo, corrupción y “secuestro” de cualquier organismo público, por intereses privados ajenos a la democracia. De esta manera, se llega a un “círculo vicioso”, porque todas estas prácticas antidemocráticas generan más desigualdad económica y social, lo que da lugar a que las condiciones para que se establezca la democracia, se alejen cada vez más y siendo pues, muy difícil avanzar en la cohesión social. La manera de combatir esta situación, es realizar una profunda reforma en un doble sentido. Primero, el cambio del sistema político, pero para que no se produzca la involución política, es necesario en segundo lugar, realizar unos decisivos esfuerzos contra la pobreza y la marginación social.

De esta manera, se alcanzarán sistemas políticos que proporcionan un crecimiento económico equitativo, mediante las acciones del Gobierno dentro del

¹⁹ ENTRENA CUESTA Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, 3ª edic., Madrid, Tecnos, 1971, p.31.

²⁰ Loc. cit. 16, p.312.

imperio de la ley y en el contexto de la democracia. Dentro de estas medidas, tiene especial relevancia la elaboración de Presupuestos y el control financiero, con objeto de llevar a cabo la distribución justa de la riqueza, además del buen funcionamiento necesario de los sistemas judicial, electoral y de partidos.

En este control del Presupuesto, está enmarcado el análisis del Presupuesto militar, elemento fundamental para comprobar que los fondos destinados a las Fuerzas Armadas, son utilizados en el cumplimiento de sus misiones constitucionales. En este caso, son significativas las dictaduras del llamado “Cono Sur” americano, donde los miles de desaparecidos, lo fueron mediante la utilización y creación específica de organismos destinados, al apoyo de los diversos gobiernos autoritarios.²¹

No existen datos indubitados, sobre el número de víctimas de crímenes de Derecho Internacional y en su caso, violaciones a los derechos humanos durante estos años, porque los esfuerzos de los siguientes Gobiernos fueron decepcionantes. Se puede poner como un ejemplo entre tantos, el “Informe Preliminar sobre los desaparecidos en Honduras 1980-1993: Los Hechos Hablan Por Sí mismos”, en el que se documentaron ciento ochenta y cuatro casos de desapariciones de personas a cargo, sobre todo, de la Dirección Nacional de Investigaciones, organismo oficial y el Batallón 316 perteneciente al Ejército. Para encubrir esta opacidad de los gastos militares, se puede alegar que ningún Estado discute públicamente como gasta los recursos de Defensa, porque se supone que constituye una cláusula de supervivencia del Estado.²²

Pero ello no implica, que el derecho, como generalidad, a la información, no se pueda ejercer, porque el derecho a la información es un derecho público y por consiguiente, todo miembro de la comunidad puede reclamarlo. Sin embargo, esto no significa que no tenga límites, por lo tanto e igualmente en otros terrenos, se manifiestan salvaguardas frente a lo público, por ejemplo, en el derecho norteamericano

²¹ CHINCHÓN ALVAREZ Javier, *Derecho Internacional y Transiciones a la democracia y la paz: Hacia un modelo para el castigo de los crímenes pasados a través de la experiencia Iberoamericana*, Madrid, Ediciones Parthenon, 2007, p.353.

²² VARELA BARRIOS Edgar, *Desafíos del interés público: Identidades y diferencias entre lo público y lo privado*, Cali, Universidad del Valle, 1998, p.189.

se prohíbe en muchos Estados tomar fotos de las audiencias. De los juicios norteamericanos, publicaban los periódicos y la televisión retratos artísticos y no fotografías, porque no se podía reproducir en público la audiencia, que a pesar de ser pública estaba circunscrita respecto a su publicidad.

Existen otros ámbitos de restricción en la sociedad, como las informaciones que violan secretos de Estado, o también en la medicina, a los pacientes se les atiende llevando registros, historiales clínicos, que tienen carácter confidencial. Pero los gastos de Defensa, aún siendo de carácter reservado en algunos aspectos, no les da derecho a ser totalmente secretos, teniendo por tanto, que dar cuenta de forma confidencial ante el Legislativo.²³

Todo esto se puede corregir mediante esfuerzos simultáneos, para reformar las instituciones y los procedimientos democráticos, con el fin de mejorar el nivel de la participación y la influencia ciudadana. Se trata de conseguir, la garantía de igual trato a los ciudadanos según la Ley y por parte del Estado, lo que es posible en estas sociedades en tránsito hacia la democracia, pero para ello habrá que vigilar las siguientes medidas:

- 1.- Ampliar el acceso a la justicia y reforzar la competencia e imparcialidad de los jueces y magistrados.
- 2.- Mejorar el imperio de la ley.
- 3.- Fomentar la democratización interna de los partidos políticos, junto con los sistemas de financiación.
- 4.- Modernizar los sistemas electorales.
- 5.- Promover reformas para aumentar la transparencia y la actuación de los poderes Legislativos.
- 6.- Incrementar la eficiencia y la transparencia de la gestión de los gastos.
- 7.- Promover medidas para luchar contra la corrupción y mejorar la transparencia del Gobierno.

²³ Loc. cit. 22, p.190.

8.- Y por último, garantizar la independencia de los medios a la información pública y especialmente desde el punto de vista de nuestra investigación, la información presupuestaria.²⁴

En el ámbito de la cohesión social, dada la importancia de la desigualdad en el funcionamiento de la democracia y en el progreso social y económico, tienen que realizarse acciones conducentes a mejorar los mecanismos sociales y económicos. Dichas acciones, incluyen políticas, programas y reformas para:

1.- Garantizar el crecimiento económico de las clases más débiles e impedir la crisis económica.

2.- Mejorar el acceso para todas las personas a una buena educación, a una buena asistencia médica y sistemas de protección social.

3.- Realizar una buena política fiscal, mediante la progresividad para financiar los gastos sociales y lograr la redistribución de la riqueza.

4.- Y como conclusión, mejorar todas las infraestructuras y con especial cuidado, mediante una adecuada política bancaria, potenciar el acceso al mayor número de ciudadanos, de los bienes patrimoniales con los que obtener un adecuado nivel de desarrollo económico.

3.1.3. La democracia representativa

En el camino hacia la democracia, establecer un sistema de elecciones libres y reguladas en el tiempo, es el primer paso, para el establecimiento de la consolidación y arraigo en la sociedad de los usos y costumbres democráticas. Cuando está en marcha una democracia representativa, los ciudadanos eligen a sus autoridades a través de elecciones libres, delegando en dichas autoridades la toma de decisiones que afectan a toda la nación.²⁵

²⁴ Loc. cit. 16, p.314.

²⁵ Loc. cit. 1, p.28.

La democracia representativa, constituye en la actualidad, la democracia constitucional, que presupone el gobierno de la mayoría, pero con el reconocimiento y el respeto expreso de las minorías y a todos los seres humanos en general. La representación política, es una vía de participación del pueblo en el poder, mediante la representación, se quiere hacer presente el Pueblo con su voluntad, sus intereses, sus opiniones y sus pretensiones en los órganos de decisión política. La representación, tiene siempre de alguna manera, que canalizar la influencia de esa voluntad e intereses del Pueblo y asegurar que éstos giran sobre sus representantes. Por lo tanto, es una participación del Pueblo en los órganos deliberantes, que se realiza mediante una sustitución pública, por razón de vínculos electivos y por la cual, los actos de sus representantes se toman como actos del Pueblo.²⁶

La democracia representativa, puede tomar varias formas con diversidad de regímenes electorales, de esta manera la democracia constitucional moderna, puede ser posible en regímenes de gobierno monárquicos o republicanos. A su vez, las monarquías constitucionales democráticas, existentes en varios Estados, pueden tener un sistema parlamentario, o semi-parlamentario y la democracia republicana, puede ser presidencialista, o parlamentaria, y a su vez también, semi-parlamentaria, o semi-presidencialista.

La Monarquía representativa, coincide históricamente de forma general con la Monarquía constitucional, no sólo se ve el Rey limitado por el Derecho, sino por la representación popular que tienen varios órganos. Esta ha sido históricamente, la primera limitación que se puso al poder real, cuando éste logra levantarse sobre los poderes feudales, entonces la Monarquía aparece limitada por los cuerpos representativos del Reino, hasta que se impuso a ellos, en los siglos XVI y XVII.²⁷

La Monarquía parlamentaria presenta un retroceso de poder real, debido a la representación popular, materializada fundamentalmente por medio de la creación de un

²⁶ SÁNCHEZ AGESTA Luis, *Principios de Teoría Política*, 2ª edic., Madrid, Editora Nacional, 1967, p.227.

²⁷ Ibidem, p.385.

órgano fundamental, constituido por el Gobierno del Gabinete, en consecuencia el Rey no puede actuar por sí, sino a través de un Ministro responsable.

Donde el principio monárquico fue rebasado, se instalaron y en definitiva rigen, los principios de representación popular y nomocrático o constitucional, que son la esencia del régimen republicano. La República, es siempre una forma mixta de estos dos principios, sólo una aristocracia pura, que tiende a protegerse en la autoridad de la Constitución o una democracia directa, pura también, podrían representar la vigencia incondicionada de uno de estos principios aislados.

De la coordinación de ambos principios y de la preponderancia de uno de ellos en esta ponderación, derivan las dos formas fundamentales que la República puede adoptar. Donde prepondera el principio nomocrático o constitucional, los órganos que tienen atribuidas competencias propias y específicas determinadas, tienden a asumir exclusivamente una función, como un poder propio. La autoridad les viene a los órganos, de las funciones que la Constitución les atribuye y este régimen se denomina por la doctrina “presidencialista”, debido a la posición autónoma que corresponde a la cabeza del Ejecutivo.

Las Repúblicas denominadas “parlamentarias”, suponen en cambio, una mayor importancia del principio de autoridad popular, el Presidente es elegido por las Cámaras como es el caso de la Constitución francesa de 1946, para dar así un sólo camino a la autoridad derivada de la representación popular.²⁸

En los Estados con formas de “democracia directa”, como puede ser en varios aspectos Suiza, se acentúa bastante este carácter, de reafirmar la autoridad popular mediante un mayor poder por parte del legislativo, apoyado en la costumbre o en la ley constitucional. Estos órganos, con las funciones que les otorga la Constitución, son quienes en nombre del Estado y en democracia, en nombre del Estado de Derecho, realizan la actividad necesaria para el cumplimiento de sus fines. La ampliación cuantitativa de los fines del Estado, ha influido decisivamente en las formas de actividad

²⁸ Ibidem, p.388.

por éste desplegadas para conseguirlos, resultando que al aumento de actividad administrativa, se ha producido una mayor intensidad en su ejercicio.²⁹

Sólo nos interesa señalar, como a lo largo de su evolución el moderno Estado de Derecho, en su relativamente corta historia, ha utilizado con una intensidad variable las diversas formas de actividad administrativa. Así en su etapa inicial, el Estado abstencionista realizaba su casi exclusivo cometido, es decir, el mantenimiento del orden público mediante medidas de policía administrativa. Posteriormente, una vez que el sistema de los servicios públicos se hubo extendido suficientemente, el aspecto autoritario de la intervención estatal, vino casi a oscurecerse ante la realidad de una Administración, que en gran medida se caracterizaba por ofrecer prestaciones a los administrados.

Finalmente, el Estado “asistencial” de nuestros días, no se limita al tipo de prestación que constituye el tradicional contenido del concepto de servicio público, sino que irrumpe casi sin límites como sujeto de la actividad económica, industrial y mercantil.³⁰

Resumiendo, se puede decir que si bien la realización de elecciones libres y la existencia de partidos políticos, son elementos fundamentales de una democracia representativa, ésta no quedaría completa, si no se diera la participación de la población. La participación política de los ciudadanos en una democracia, se da a través del voto y en consecuencia, el ejercicio del sufragio libre y universal por los ciudadanos, es uno de los actos más importantes de una democracia.³¹

La democracia participativa, es el conjunto de mecanismos e instancias que poseen los ciudadanos y las comunidades, para influir en las decisiones políticas y a diferencia de la democracia representativa, que está más regularizada, la democracia participativa es más aleatoria, pero también más puntual, pues apela a tomar decisiones

²⁹ GARRIDO FALLA Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, 3ª edic., vol. 2, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966, p.123.

³⁰ Loc. cit. 1, p.30.

³¹ Loc. cit. 26, p.233.

cuando más se necesita. La democratización no debe dirigirse únicamente a las prácticas electorales, sino a lograr una equitativa distribución del poder, dentro de una sociedad entre todos sus integrantes y debe aumentar la participación ciudadana, en el mayor número de personas que se relacionen con el Estado. La participación ciudadana se invoca para asuntos económicos, administrativos y políticos, sin tener que pasar obligatoriamente por la democracia representativa, es decir, los partidos políticos. Ahora bien, el desarrollo democrático debe consolidar tanto la democracia representativa, como la participativa, estimulando siempre que se pueda, ampliar la intervención ciudadana en los asuntos públicos.³²

A medida que el ejercicio del poder está más legitimado, por la aspiración a alcanzar un consenso social, mayores son las posibilidades de entender las aspiraciones de los diferentes sectores de la sociedad. Respecto a la participación en el proceso de políticas públicas, hay que recordar que en su concepción más generalizada las políticas públicas se definen, como acciones que apuntan a satisfacer el interés público y que están encaminadas hacia el bien común. Las políticas públicas, son concebidas como los medios a través de los cuales, los principios, garantías, derechos y valores constitucionales, se materializan o concretan en la realidad, dejando de ser vagas nociones retóricas.³³

En una democracia representativa, la mejor manera de comprobar el acierto de la política seguida por un Gobierno, esta constituida por las elecciones, donde los ciudadanos aprueban o censuran la actuación del Ejecutivo. Sin embargo, actualmente la diversidad de las sociedades, hace que existan numerosos agentes sociales que con su actuación, mejoran la participación ciudadana, creando organizaciones sociales, formulando alternativas y evaluando las políticas públicas. Donde esta participación ciudadana deja sentir más sus efectos, es en el ámbito del poder local, porque está íntimamente ligada con el desarrollo democrático. El gobierno local debe tener

³² Loc. cit. 1, p.32.

³³ Loc. cit. 1, apud, LINDBLOM Charles, *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.

relaciones, además de con el gobierno central, con las personas, grupos y asociaciones de la sociedad civil.³⁴

Para dar más fuerza al poder local, se debe poner en marcha la descentralización, a través de procesos de desconcentración de funciones, traslado de recursos y toma de decisiones. Pero también, conlleva el reconocimiento de la importancia de la participación de las comunidades, en acciones de planificación, desarrollo y evaluación de políticas públicas.

Otro asunto, vinculado con el fortalecimiento de la democracia y la lucha contra la corrupción, es el de la “rendición de cuentas”. Se entiende por “auditoria social”, la rendición de cuentas vertical, que es complementaria a la rendición de cuentas horizontal, es decir, la que se realiza desde el interior del Estado. Rendición de cuentas horizontal, es la que existe cuando las mismas agencias del Estado, están legalmente capacitadas, para tomar decisiones en contra de otras agencias, o instituciones del Estado, que hayan cometido acciones u omisiones de carácter ilegal. Estas acciones se desarrollan, mediante la legislación adecuada para combatir la malversación de fondos públicos, la corrupción o el nepotismo y los organismos estatales, creados para controlar los hechos de los funcionarios, o de cualquier organismo público.³⁵

Rendición de cuentas vertical o “auditoria social”, es la que busca evaluar, medir y controlar los actos de la administración, implica pues, la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil y se llama social, por iniciarse desde la sociedad civil. En muchos países, la corrupción y el despilfarro de los fondos públicos, son trabas muy importantes para la democracia y el crecimiento económico, que tiene como consecuencia, la inestabilidad política y la escasa credibilidad de los ciudadanos en sus Instituciones públicas.

La actividad humana puede ser polémica, cuando influyendo o actuando desde el Poder, define, desenvuelve o transforma el orden establecido de alguna manera en la

³⁴ Loc. cit. 1, p.34, apud, GÁLVEZ V. et al., “Poder local y participación democrática”, *Debate 40*, Guatemala, FLACSO, 1998.

³⁵ Loc. cit. 29, p.139.

comunidad. La realidad política es convivencia y se puede mostrar, o bien bajo la forma de conducta humana individual que se proyecta sobre la conducta de otros, es decir, interrelación, o bien como formas de convivencias objetivadas, esto es, el control social.³⁶

La auditoria social o “vertical accountability”, se realiza a través de los siguientes mecanismos o instituciones:

- 1.- Las elecciones, porque al emitir su veredicto premia o castiga al gobierno.
- 2.- Tener medios de comunicación independientes y canales de información libres de influencias extrañas.
- 3.- Mediante las organizaciones no gubernamentales, al controlar la acción gubernamental.

El espacio público así considerado, sería una comunidad imaginaria, en donde ciudadanos se reúnen como público y establecen las necesidades de la sociedad con el Estado.³⁷

La idea de “esfera pública”, en el sentido de Habermas, define un escenario de las sociedades en el que la participación se hace por medio del hablar, del discutir, del argumentar. Este espacio, es conceptualmente distinto del Estado, es un lugar para la exposición de ideas, que incluso pueden ser críticas del Estado mismo, de la misma manera que la esfera pública, también es distinta de la economía. La esfera pública no es un conjunto de relaciones de mercado, sino un escenario para debatir y deliberar, en lugar de comprar y vender. Con este concepto de esfera pública, vemos las diferencias entre los aparatos estatales, los mercados económicos y las asociaciones democráticas, distinciones esenciales en la teoría democrática.

El objetivo debe ser construir una “esfera pública”, adecuada a la política democrática y esto depende tanto de la calidad del discurso, como de la cantidad de la participación. El discurso público es un modo de coordinación de la vida humana, como

³⁶ Loc. cit. 26, p.10.

³⁷ Loc. cit. 1, p.36, apud, HABERMAS Jurgen, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge, MIT Press, 1991.

lo son, el poder del Estado y la economía de mercado, así pues, Estado y Economía son por lo tanto ambos, tópicos cruciales y rivales de la esfera democrática. Las relaciones entre falta de democracia, conflictos y crisis humanitarias, son cada vez más evidentes, porque las crisis humanitarias son en su mayoría producidas por las personas y no por la naturaleza.³⁸

Un estudio del Instituto Mundial de Investigación sobre Desarrollo Económico de la Universidad de Naciones Unidas, explica que la mayor parte de estas crisis, ocurren en países en las que no hay democracia, donde rigen partidos únicos, o dictaduras y en los que la economía y la sociedad están altamente militarizadas. El estudio indica que las emergencias humanitarias, no tienen su origen en causas medioambientales o falta de recursos alimentarios, sino en la forma en que los recursos están distribuidos y en concreto, en la forma en que las personas y los grupos sociales tienen derechos y acceso a la alimentación, una idea que fue previamente desarrollada por el premio Nóbel de Economía Amartya Sen.³⁹

Algunos conflictos no pueden analizarse sin remitirse al marco regional, las interrelaciones económicas y de comunidades, hacen que sea imposible aislar a cada Estado y la situación se agudiza con los flujos de desplazados, que crean campos de refugiados, que son a la vez, centros de reclutamiento de elementos incontrolados. El poder militar ha estado tradicionalmente asociado a “Golpes de Estado”, violencia y autoritarismo en los países en desarrollo y en particular en América Latina, donde se produjeron quiebras de los sistemas democráticos, en favor de regímenes llamados de “autoritarismo-burocrático”. Pero el agotamiento del modelo autoritario a nivel interno e internacional, produjo la vuelta de una corriente democratizadora en América Latina a mediados de los años ochenta.

En la mayoría de los países, los militares aceptaron voluntariamente y ayudaron a realizar aperturas políticas, que incluían la liberalización y en casi todos los casos, la

³⁸ AGUIRRE Mariano y FILESI Teresa, “Guerras en el Sistema Mundial”, *Anuario Centro de Investigación para la Paz*, Barcelona, Icaria, 1999, p.8.

³⁹ “Humanitarian crisis largely man-made, researchers say”, *CNN Interactive*, 23 de marzo, 1998.

democratización. Una vez instaladas las nuevas democracias, la influencia militar tuvo diferentes grados en los diversos países, pero el grado de profundización de la democracia, está asociado a la eliminación de la presencia y la influencia militar, en un Gobierno electo.⁴⁰

El modelo de democracia “protegida”, por el cual el Ejército es el protector del orden político y legal, se encuentra incorporado en diversas Constituciones, donde se dan con frecuencia a las Fuerzas Armadas, responsabilidades que van más allá de la Defensa nacional. Es pues imperativo, que las nuevas democracias reorienten el “rol” de los Ejércitos, limitándolos a funciones relativas a la defensa externa y reduciendo las prerrogativas militares, que les permiten tener influencia en el Estado.⁴¹

Está claro, que la consolidación democrática tiene que pasar por la subordinación de las fuerzas militares al poder civil, porque la competencia de los militares como árbitros o moderadores de la política, es incompatible con la consolidación democrática. La subordinación militar, implica que los civiles puedan definir el “rol” de las Fuerzas Armadas, establecer los procedimientos para realizar la supervisión civil sobre el Ejército, el control sobre los asuntos institucionales como la educación militar, los ascensos y retiros, gastos y sobre todo, la elaboración del Presupuesto militar. La supremacía civil significa que los Gobiernos elegidos democráticamente, tienen la autoridad en todas las políticas y el “rol” de los militares, se limita a los Asuntos de Defensa Nacional y Seguridad Internacional.

⁴⁰ Loc. cit. 4, p.39.

⁴¹ Loc. cit. 38, p.80.

3.2. LA HACIENDA DEMOCRÁTICA

3.2.1. Aspectos institucionales

Los filósofos de la Democracia, han indicado, que el mejor Gobierno es el que menos gobierna y los libros “sagrados” del Comunismo, hablaban hasta de su desaparición, pero el papel de aquél, ha crecido continuamente en importancia en los países democráticos y también, en el Estado monolítico de los países comunistas que quedan, además ofrece pocas posibilidades de desaparecer. Si el Gobierno no existiera y esta idea requiere una extraordinaria abstracción de la realidad, la anarquía se apoderaría de todo y una sociedad en estas condiciones, si se puede llamar sociedad, equivaldría al caos.⁴²

Pero aún imaginando una anarquía metódica, o una anarquía que funcionase idealmente y además admitiendo la racionalidad y moralidad de todas las personas, en el sentido de que respetasen las libertades de los demás, nunca podría haber una justicia social. Porque si la economía de mercado, no distribuye el producto total de un modo que sea aceptable para la gran mayoría de las personas, habrá que actuar de alguna manera para modificar esa distribución y esto al menos, otorga un papel importante al Gobierno. La Economía sin Gobierno, no sería satisfactoria, puesto que el suministro de bienes y servicios públicos es muy probable que no fuese organizado y la acción económica del Gobierno, puede conseguir que la economía de mercado funcione mejor o peor.⁴³

La dimensión institucional de la coherencia de políticas, consiste en reconocer el papel que las instituciones juegan para lograr objetivos vinculados al desarrollo, por lo que crear un marco institucional orientado a esta finalidad, es fundamental. La actividad

⁴² BUCHANAN James, *Hacienda Pública*, trad. Alfonso Rodríguez Sáinz, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1968, p.3.

⁴³ OLIVIE ALDASORO Iliana et al., *Más allá de la ayuda: Coherencia de Políticas Económicas Para el Desarrollo*, Barcelona, Ariel, 2006, p.30.

de gobierno ejercerá en este caso, efectos globales sobre el funcionamiento de la economía, pues al cambiar las condiciones bajo las cuales los ciudadanos trabajan, consumen e invierten, el Gobierno puede modificar el volumen de la renta nacional, como por ejemplo, si decidiese un desarme total. Reina unanimidad, sobre el hecho de que la actividad económica privada, se dirige hacia la consecución de ciertas metas que tienen el común denominador de “utilidad” y las acciones económicas individuales, se fundan en un criterio de maximizar esa utilidad.⁴⁴

La dificultad para aplicar este criterio a las decisiones del Gobierno resulta clara. ¿Cómo puede definirse la “utilidad social” o el “bienestar general”?, el resultado es que es muy difícil el juzgar distintas decisiones colectivas, basándose en un criterio de “utilidad social”. Un aumento de los gastos de tres mil millones de euros, para la ejecución de un proyecto de renovación urbana, ¿representa un incremento en la “utilidad social” o un descenso?

En el caso de decisiones individuales, podemos concebir que las preferencias estén dirigidas, de modo que las elecciones entre las alternativas, sean congruentes dentro de las preferencias del individuo. Si el Estado no es democrático y un déspota rige la sociedad, la situación es comparable con la economía privada, si el señor X fuera el dictador absoluto de un país, el estudio de su actividad económica privada coincidiría también, con el ámbito de estudio de la Hacienda Pública.

El poder del Estado se nos presenta en la doctrina marxista, como un hecho de fuerza, determinado por las relaciones económicas e impulsadas por la dinámica de estas relaciones de base.⁴⁵ El poder no es una necesidad natural del hombre, sino una consecuencia necesaria, de una estructura económica de clases y la supresión de las clases, implica la desaparición del poder. Estos modelos de organización política, permiten emplear correctamente el supuesto “individual” o despótico, si el Gobierno de

⁴⁴ NAHARRO MORA José María, *Lecciones de Hacienda Pública*, 3ª edic., Madrid, Marsiega, 1966, p.18.

⁴⁵ SÁNCHEZ AGESTA Luis, *Principios de Teoría Política*, 2º edic., Madrid, Editora Nacional, 1967, p.24.

un país está bajo el control de un partido o grupo con ideas unánimes. Resulta útil una concepción unitaria o individualista, pues el estudio de las decisiones colectivas se reduce a determinar el significado del “bienestar social” para el Partido y a juzgar entonces, los acuerdos tomados sobre ingresos y gastos según dicha base.⁴⁶

En este trabajo de investigación, estamos interesados principalmente en estudiar la configuración de la Hacienda Pública, de Gobiernos organizados democráticamente y no la de los que se caracterizan por grupos dominantes de opinión única o con un gobierno despótico. Aunque resulta útil analizar estas Haciendas no democráticas, para fines sólo comparativos y resaltar lo que es condenable y una falsificación de la realidad. Esto se realiza cuando en los países no democráticos, se habla de Presupuesto y sirve para ocultar lo que quiere hacer sólo una parte de la sociedad.⁴⁷

Como dijimos más arriba, debe reconocerse que cualquier intento de definir el “bienestar social” debe ser arbitrario, pero podemos hablar de distribuciones buenas o malas de los ingresos y gastos, llegando a conclusiones que sean aceptadas por una mayoría de personas. En una Hacienda democrática, se pueden establecer ciertos requisitos, principios o reglas para adoptar decisiones sobre los impuestos y los gastos, que sean ampliamente aceptados por las personas y la sociedad. En una Hacienda no democrática, es decir de única voluntad, el Estado no intenta añadir las utilidades o el bienestar individual para obtener la “utilidad social”. Este enfoque supone, en esencia, que algo definido como el “Interés Público”, existe completamente aparte de los intereses de los ciudadanos individuales.⁴⁸

El ejemplo más importante y fundamental de este punto de vista, se halla en las discusiones sobre los gastos en la Defensa nacional y Política exterior, pues se presume que el “interés nacional”, impone que se realicen grandes desembolsos en armamentos y se juzga la eficiencia del Presupuesto sobre la base de si se sigue o no, la concepción

⁴⁶ Loc. cit. 42, p.13.

⁴⁷ Esta es la razón última de este trabajo de investigación, demostrar que un Presupuesto para poder llamarse así, tiene que ser democrático o no tiene nada de Presupuesto, excepto el nombre.

⁴⁸ Loc. cit. 42, p.14.

bastante vaga del “interés nacional”. Por lo tanto, como se viene demostrando, el papel de las instituciones es fundamental, como mecanismo de formación de consenso y en la creación de metas colectivas de la sociedad, pues la participación democrática está unida al reparto económico.⁴⁹

El análisis de la coherencia de políticas para el desarrollo, se centra en el Estado, fundamentalmente por su primacía en el proceso de toma de decisiones, tanto a nivel internacional como nacional. La coherencia de políticas para el desarrollo, además de un objeto es un proceso en constante creación, por este motivo la revisión y adaptación de las instituciones y de sus marcos de funcionamiento a los compromisos del momento, es fundamental para la coherencia política. Entre los desafíos que la coherencia de políticas debe tener presente, se encuentra un complejo tejido de organizaciones, foros internacionales y regionales, que influyen en el desarrollo de países pobres. Por tanto, las administraciones públicas deben asegurar, que la pléyade de políticas vinculadas al desarrollo, distribuidas entre Ministerios, mantengan posturas coherentes.⁵⁰

Concretamente, en el ámbito comunitario se desarrollan muchas de las políticas, que mayor impacto tienen en el desarrollo de los países más pobres y es la Comisión Europea, quien negocia en nombre de los veintisiete Estados miembros, acuerdos, sistemas de preferencias, etc. Los Gobiernos nacionales en su toma de decisiones, tienen que ser consecuentes en las políticas económicas, que presentan en el seno europeo, de sus posiciones tendentes a lograr el desarrollo económico.

Esta es la manera en que los ciudadanos a través de sus Gobiernos democráticos, deciden sobre los asuntos relativos a la actividad económica y de esta forma, examinamos las condiciones bajo las cuales elegirán libremente el sacrificio de los bienes y servicios privados de los que se benefician, a cambio de los facilitados por el Estado. Para analizar la Hacienda Pública democrática, debemos partir de este concepto

⁴⁹ Loc. cit. 38, p.78.

⁵⁰ Loc. cit. 43, p.33.

de Estado o de la estructura política más aproximada, al hecho de que la democracia existe raramente en su forma ideal.⁵¹

El proceso mediante el cual se adoptan las decisiones colectivas, se tiene que asemejar más al ideal de la democracia plena que al contrario, dando por supuesto que la democracia significa, que cada ciudadano participa en el proceso de adopción de las decisiones del Gobierno. Pero en este momento, nos damos cuenta que la democracia en la adopción de decisiones, significa algo distinto de la participación universal, ya que los individuos intervienen sólo hasta la fase de elección de los candidatos para las funciones públicas. El gobierno representativo se convierte en el tipo ideal y aún éste, debe verse como un prototipo que raramente se alcanza. En las sociedades democráticas, las decisiones relativas al empleo colectivo de los recursos, se efectúan por el Poder legislativo, el ejecutivo, la burocracia y el público, participando cada grupo en forma continua, tanto directa como indirectamente, en el resultado final.⁵²

Para lograr estos fines, en el contexto de nuestro trabajo de investigación, debemos abordar el fortalecimiento de los valores democráticos, una vez instalada la democracia en un país donde existía un régimen autoritario. La democracia tiene mayor probabilidad de continuar funcionando a largo plazo, si los ciudadanos muestran valores y actitudes democráticas, independientemente de los malos momentos coyunturales.

Además de la construcción o reconstrucción democrática, es esencial que paralelamente al desarrollo de instituciones democráticas, se generen procesos de reforzamiento de valores democráticos. La democratización es un proceso largo y multidimensional, que requiere el establecimiento de instituciones nuevas y la aceptación de una cultura política pluralista. Para este fin, la experiencia internacional de promover por parte de la población, una serie de valores que promuevan la tolerancia y el acomodo mutuo, es muy necesaria.⁵³

⁵¹ Loc. cit. 42, p.15.

⁵² Loc. cit. 45, p.19.

⁵³ Loc. cit. 1, p.34, apud, COT J.P. y MOUNIER J.P., *Sociología política*, Barcelona, Editorial Blume, 1978.

La cultura política de una sociedad, está regida por las leyes, valores y creencias que están en relación con las instituciones políticas, además de los rituales y símbolos que refuerzan esas creencias. Resumiendo, la cultura política se refiere a los siguientes elementos: actitudes de cómo deben ser las cosas, valores o preferencias, sistemas de creencias de cómo son las cosas y conocimiento e información sobre los objetos políticos. De los diversos intentos de clasificar los tipos de cultura política, que se dan en el mundo, la división más sencilla y común, es la que establece que la cultura política de una sociedad puede ser autoritaria o democrática.⁵⁴

La cultura política moderna o democrática, se practica en una sociedad en la cual, los ciudadanos tienen una orientación dirigida hacia su integración en los procesos políticos, conocen el sistema como funciona y se interesan en la participación activa, para incidir en el proceso de toma de decisiones. Hay ciertos valores democráticos fundamentales, existentes en una cultura política democrática, tales como la tolerancia política hacia otras personas, o grupos con ideas, o costumbres distintas. Además, podemos enumerar el apoyo a las instituciones de un sistema democrático, la creencia en el debido proceso y en los derechos de otros ciudadanos, la simpatía por líderes de carácter democrático y la confianza interpersonal, todos ellos componentes de la cultura democrática. Las nuevas democracias, sufren el desprestigio al no poder dar solución a muchos problemas cotidianos de la población y así se favorecen, opciones autoritarias de carácter populista, estando agravada esta situación, por la incapacidad de los partidos tradicionales de renovar sus políticas.⁵⁵

En contraposición, la cultura política tradicional o autoritaria, se caracteriza por la falta de interés de la población en los procesos políticos, la falta de identificación con el sistema democrático, la poca tolerancia hacia opiniones de otros y la aceptación de la violencia para resolver conflictos políticos. En países con una larga experiencia de

⁵⁴ La clasificación original fue propuesta por los politólogos Gabriel Almond y Bingham Powell, quienes propusieron seis tipos de cultura política: parroquial o localista, subjetiva, participativa, localista-subjetiva, subjetiva-participativa y localista-participativa, ver ALMOND Gabriel y POWELL Bingham, *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston, Little Brown, 1966.

⁵⁵ Loc. cit. 38, p.80.

autoritarismo, afianzar la democracia y sobre todo una cultura democrática, es particularmente importante, siendo muchas veces necesario un proceso que puede durar varias generaciones.

Habitualmente se imagina que vivir en un sistema democrático, va a generar automáticamente valores y actitudes democráticas, lo cual no es totalmente cierto, por eso es fundamental, cuidar todos estos extremos para afianzar la democracia. Una mayor legitimidad del régimen democrático, puede acrecentar las posibilidades de profundizar la democracia misma y al revés, el apoyo a ideas autoritarias entre la población, puede minar los esfuerzos para conseguir la consolidación democrática.⁵⁶

La representación política, no es sólo cauce de la opinión pública en el sentido visto, sino que como veremos, puede servir de coordinación de los intereses de un grupo, o ser un fundamento de legitimación de una autoridad. La legitimidad puede definirse, como el atributo del Estado, que implica la existencia en un grupo mayoritario o de un grado de consenso, que asegura la obediencia sin necesidad de tener que utilizar la fuerza. La legitimidad es la creencia entre la población, de que a pesar de sus imperfecciones, las instituciones políticas existentes son mejores que otras, que pudieran establecerse. Un régimen autoritario no necesita de legitimidad, ya que recurre al uso de la fuerza para hacer obedecer a los ciudadanos.⁵⁷

Con frecuencia, se confunde la legitimidad de las autoridades electas, que pueden estar a cargo de las instituciones democráticas en un momento dado, con la legitimidad de la democracia como sistema y sus instituciones. La legitimidad hace referencia a las instituciones permanentes, que sostienen a un régimen, sin tener en cuenta, las autoridades que pueden estar en ese momento encargadas de las mismas.

De todas maneras, la legitimidad se encuentra muy ligada con la eficacia y la efectividad de las autoridades elegidas, porque la no efectividad de los gobernantes, debilita la autoridad del Estado y su legitimidad. Conforme veíamos páginas atrás, el

⁵⁶ Loc. cit. 26, p.225.

⁵⁷ Loc. cit. 1, p.42, apud, BOBBIO N. y MATTEUCI N., *Diccionario de Política*, vol. 1, Madrid, Siglo XXI Editores, 1985.

Estado de Derecho se caracteriza no sólo por su elemento sustantivo, es decir, el reconocimiento y la tutela de los derechos públicos subjetivos, sino también por la forma como este objetivo va a alcanzarse. Se consigue mediante el sometimiento del Estado y dentro de él, fundamentalmente la Administración a la Ley, este segundo elemento formal es lo que se denomina el principio de legalidad.⁵⁸

Este principio en los regímenes autoritarios y más concretamente en el régimen franquista, se debilita o se suprime totalmente, en función de los fines que rigen la voluntad despótica. Los motivos de esto se buscan en la inercia, de mantener técnicas administrativas condenables, en las peculiaridades que concurren en determinadas zonas de la Administración y en la necesidad, que apremiantemente se presenta en determinadas contingencias, de sacrificar la legalidad a la eficacia de la Administración.

En España varios autores elaboraron una teoría de la “quiebra del principio de legalidad”, que se desgranaba en el estudio de los actos políticos del Gobierno, las peculiaridades de la Administración militar y la consideración de las circunstancias excepcionales y sus repercusiones en el sometimiento de la Administración al bloque de la legalidad. El régimen franquista, alegaba que en ocasiones existe un debilitamiento o matización, en el sometimiento de la Administración a la legalidad: “debido a la pervivencia de técnicas que surgieron cuando todavía estaban sangrantes las heridas de la guerra de 1936 y que lógicamente aconsejaban en aquellos momentos la adopción de un esquema de gobierno autoritario”.⁵⁹

Entre tales técnicas cuya mención parece hoy necesaria, pueden incluirse como peculiaridades que se daban en nuestro Ordenamiento jurídico, la prerrogativa del Jefe del Estado para dictar Leyes formales y la regulación de los Decretos-Leyes, los Decretos-legislativos y los Reglamentos. En general, la legitimidad de las instituciones políticas se encuentra estrechamente relacionada con el desempeño de las mismas, en particular en resolver los problemas que preocupan a los ciudadanos.

⁵⁸ Loc. cit. 19, p.115.

⁵⁹ Loc. cit. 19, p.119.

La legitimidad de las instituciones democráticas, aunque es esencial, no es suficiente, para sostener la democracia a través del tiempo y esto se consigue con el apoyo tanto al régimen democrático, como a las autoridades que ejercen el poder, esto constituye la legitimidad del Gobierno, que es más específica.⁶⁰

En estos países estudiados, es importante analizar el grado de apoyo al régimen democrático, pero también es importante examinar el otro lado de la moneda, es decir, la prevalencia de valores autoritarios entre los ciudadanos, que en lugar de coadyuvar a construir la democracia, pueden obstaculizar ese proceso de distintas maneras. Dada la importancia de la democratización en el mundo, como manera de conseguir el apoyo hacia la “paz social”, hace necesario el establecer parámetros empíricos con los cuales medir los avances, estancamientos o retrocesos de la democracia, en particular, en las democracias con poco tiempo de existencia.

Los esfuerzos que se han hecho por medir la democracia, coinciden en algunos puntos, aunque generalmente difieren en cuanto a los indicadores utilizados. Básicamente hay dos tipos de datos, que pueden ayudar a evaluar el grado de desarrollo político, en una sociedad determinada: indicadores agregados e indicadores de opinión pública.

Los primeros son datos construidos a partir de información secundaria y con frecuencia dispersa, sobre aspectos institucionales o funcionales del sistema político. Los indicadores de opinión pública, por el contrario, se construyen a partir de encuestas que miden las actitudes, creencias y comportamientos relacionados con la vida democrática. Dicho de otra manera, puede establecerse que los indicadores agregados nos computan el desarrollo político del régimen y los indicadores de opinión pública, nos da el apoyo ciudadano hacia la democracia.⁶¹

⁶⁰ Loc. cit. 1, p. 42, apud, DOBRY Michael, “Crisis políticas y procesos de deslegitimación”, *Política: teoría y método*, San José, Costa Rica, EDUCA, 1990.

⁶¹ Loc. cit. 1, p.45, AZPURU Dinorah, “Evaluando la democratización y la paz en Guatemala”, *Revista ASIES*, n° 1, Guatemala, 2001.

Resulta claro, que existen dificultades al tratar de medir un concepto multidimensional como es la democracia, la tendencia a cuantificar o determinar con mayor exactitud los avances de la democracia, es relativamente reciente y todavía se está lejos de llegar a un acuerdo, tanto sobre los conceptos a medir y sobre las variables e indicadores a utilizar. En la medición del nivel de desarrollo económico o social, se utilizan como indicadores, el ingreso “per cápita”, el Producto Nacional Bruto, la tasa de analfabetismo o la mortalidad infantil de cada país, pues son generalmente aceptados.

Sin embargo, en el campo político no se ha llegado a ningún consenso a nivel académico, ni en organismos internacionales, sobre que indicadores habría de basarse, para medir el desarrollo político.⁶²

Hay indicadores que son utilizados mayor cantidad de veces, para hacer comparaciones entre países a través del tiempo, siendo estos indicadores “Freedom House”, “Polity IV”, “Vanhanen” y el índice de “The Economist”. Estos tres indicadores, apuntan a medir el desarrollo democrático en forma integral y es más específico, el índice de corrupción de “Transparencia Internacional” y la tasa de participación electoral de “Internacional IDEA”. El Banco Mundial, también ha desarrollado últimamente los llamados indicadores de control del gobierno, incluyendo los siguientes: rendición de cuentas, estabilidad política, Estado de derecho, efectividad del gobierno, popularidad del presidente y control de corrupción.

La mayoría de esos índices tratan medir conceptos, como derechos políticos, libertades civiles, institucionalización de la democracia, competitividad del proceso electoral y rendición de cuentas. No todos los índices se recaban o construyen con regularidad, de manera que es difícil efectuar análisis longitudinales, que permitan observar cambios en el tiempo y a nivel estadístico, pero en aras de la generalización de

⁶² Loc. cit. 1, p.50.

algunos índices y la posibilidad de su utilización, en diversas sociedades se ha perdido exactitud en sus mediciones.⁶³

Muchos datos se basan, en la percepción de expertos extranjeros o élites locales, a quienes se pide su opinión subjetiva, acerca del grado de democracia existente en un país determinado y acerca de las libertades civiles y políticas más representativas. Con frecuencia, estos datos son obtenidos de personas que no conocen de cerca, todos los países acerca de los cuales se les pregunta y esto hace que, por ejemplo, los datos presentados por los diversos índices acerca de los países Centroamericanos en el siglo XX, no coincidan unos con otros.

La forma alternativa o complementaria de medir la democracia, es a través de encuestas, que miden la opinión ciudadana acerca de la democracia y las instituciones democráticas. Las encuestas regionales como el Afrobarómetro, el Eurobarómetro o el Latinobarómetro, han sido fuente de información acerca de las percepciones democráticas en diversos países, pero en general, no se han sistematizado y clasificado las muestras utilizadas, ni se han elaborado estudios que permiten hacer análisis comparados. Es fundamental pues, tener una perspectiva acerca del apoyo social hacia la paz, entendida ésta en sus diversas dimensiones, tanto sociales como económicas, ya que la larga serie de conflictos reales y larvados está muy conexiónada con la auténtica falta de democracia.⁶⁴

3.2.2. El modelo competitivo

El análisis de las elecciones colectivas y de los procesos en una votación de una democracia directa, es de gran trascendencia, para entender el funcionamiento y la toma de decisiones en los organismos públicos. Pero ya hemos visto, que la mayoría de las

⁶³ Loc. cit. 1, p.52, apud, BOWMAN et al., “Measuring Political Democracy: Data Adequacy, Measurement Error and Central America”, Ponencia presentada en la Reunión de la America Political Science Association (APSA), Philadelphia, 2003.

⁶⁴ Loc. cit. 38, p.9.

instituciones de carácter democrático, tienen unos representantes políticos que ejercen de intermediarios entre los votantes privados y las instituciones públicas. El estudio de la democracia representativa, consiste fundamentalmente, en analizar la conducta de los representantes durante el periodo electoral y el periodo en que ejercen el poder, relacionado con la actitud de los votantes y de los resultados obtenidos.

El gobierno de los Estados democráticos y la política de los partidos en las democracias, son objeto de permanente atención, acerca de la correcta toma de decisiones de los bienes colectivos. Los ciudadanos al votar, son personas que tratan de maximizar su utilidad, pero la cuestión se traslada a determinar la “variable” que hay que maximizar, por el representante del conjunto de los ciudadanos, o como se le conoce normalmente, el político.⁶⁵

Anthony Downs propuso la “maximización de votos”, como fin del representante político, comenzando con la idea fundamental, de que los partidos presentan sus políticas, para ganar las elecciones, en vez de ganar las elecciones, para así aplicar las políticas necesarias. Este modelo elaborado por Downs, es único por contemplar globalmente todos los agentes que intervienen en una democracia y cuenta, con un gran número factores y variables, que explican el funcionamiento de una democracia. De acuerdo con esto, un sistema político democrático, es aquel que cumple las siguientes condiciones:

1.- El gobierno será ejercido por un sólo partido o coalición de partidos, designado mediante una elección pública de carácter estable en el tiempo entre varios partidos.

2.- Hasta las siguientes elecciones, el partido más votado tiene el control del poder ejecutivo.

3.- Los partidos que pierden las elecciones, no tienen que impedir por la fuerza que el partido ganador se haga con el poder y también el partido que gana las

⁶⁵ ÁLVAREZ Fernando et al., *Economía pública-Una introducción*, Barcelona, Ariel, 2007, p.81.

elecciones, no impide con métodos violentos, que el partido perdedor se presente a las siguientes elecciones.

4.- Cada votante dispone de un voto en cada elección y los que votan están en plenitud de facultades psíquicas.⁶⁶

En el seno de una cultura religiosa, se discute si el poder ha sido atribuido por Dios al Rey o al Pueblo, pero cuando esa cultura se seculariza, surge el principio de soberanía nacional o soberanía del pueblo y consiste, en atribuir a la nación o al pueblo una entidad mítica. El poder legítimo lo ostenta, quien representa a la nación o al pueblo, Rousseau eleva por encima de todo la “voluntad general”, que es siempre recta y “por ser lo que es, es siempre lo que debe ser”. La legitimidad del título con que se ejerce el poder, está pues vinculada a la autenticidad de esa representación y crece la autoridad, cuando esa representación se ratifica y se debilita, al menor síntoma de haberse quebrado el vínculo entre la voluntad del que manda y la del pueblo que representa.⁶⁷

El motivo de la obediencia tiene aquí un carácter esencialmente volitivo, es según la idea de Rousseau, el sentimiento apasionado de la libertad, el que obedece cree no obedecer sino a sí mismo, porque lo que se manda es lo que él mismo ha querido. Es la autocomplacencia, en considerar la autoridad como una creación de las propias voliciones, de ser dueño de los propios destinos. La autoridad fundada en este principio es precaria y temporal, falta la idea de continuidad, el poder está siempre pendiente de la convalidación de los títulos representativos en que se funda y de la identidad con la opinión del pueblo que representa.

En lo que respecta a la naturaleza de los partidos políticos, Downs establece los siguientes principios:

1.- Cada partido está formado por un conjunto de individuos, que desean ser elegidos con el fin de disfrutar del poder.

⁶⁶ Loc. cit. 65, p.82.

⁶⁷ Loc. cit. 26, p.356.

2.- El partido que tiene el poder ejerce el mando del Gobierno, mediante la obediencia del aparato burocrático-administrativo.

3.- El poder económico de los Gobiernos es ilimitado, pudiendo nacionalizar o privatizar cualquier institución.

4.- El partido en el poder tiene como única limitación, la de no restringir la libertad política de los otros partidos o de los ciudadanos.

5.- Cada individuo, partido o coalición se comporta en todo momento racionalmente, es decir, trata de obtener sus fines con una utilización mínima de los recursos escasos de que dispone.

La conclusión es que en una democracia, los partidos políticos formulan sus políticas como medio de obtener votos y no para realizar políticas ya pensadas. Luego el llevar a la práctica, una serie de políticas mientras están en el poder, se subordina a sus intereses privados, como es obtener renta y poder.⁶⁸

Los partidos políticos son grupos societarios y secundarios, cuyo fin inmediato es la posesión y el ejercicio del poder político organizado, para establecer, reformar o defender un orden, para conducir sus fines de acuerdo con la mentalidad de sus miembros.⁶⁹ El partido político constituye así una clave crítica, para comprender la relación entre estructura social y organización política en nuestro tiempo, es una conexión básica entre los gobernantes y los llamados poderes sociales. Pero la gran ventaja de la organización política o gubernativa, es que tiene el poder de obligar a todos los miembros del grupo social, a contribuir con los gastos de los bienes colectivos. Muchas de las funciones de gobierno, tradicionalmente aceptadas en el mundo occidental pueden explicarse, en todo o en parte, mediante la distinción entre bienes colectivos y privados.

Dichas funciones entre otras son:

⁶⁸ Loc. cit. 65, p.83.

⁶⁹ Loc. cit. 26, p.190.

1.- La Ley y el Orden o la defensa de los individuos, contra la conducta depredadora de otros miembros de su propia colectividad y pertenece claramente a la categoría de los bienes colectivos.

2.- La estabilidad monetaria, aunque no es muy mencionada y el mantenimiento del orden monetario, es también un importante servicio colectivo.

3.- Medidas de policía administrativa, pues muchas de estas regulaciones, originan servicios genuinamente colectivos, como la regulación del tráfico aéreo, ordenanzas sobre la pureza de los alimentos etc.

4.- La Defensa común, cuando se realiza contra los enemigos externos, parece encuadrarse perfectamente en la categoría de bienes colectivos, por ejemplo, los primeros colonizadores en América se dieron cuenta pronto, de que era necesario el esfuerzo colectivo para construir fuertes.

Una fortaleza lo suficientemente capaz, para resistir los ataques, era beneficiosa para todos los miembros del grupo y sus servicios eran indivisibles, posteriormente en forma similar, los servicios que recibimos en la actualidad por el establecimiento de la Defensa nacional, son indivisibles.⁷⁰ La adopción de un proyecto balístico intercontinental (I.C.B.M.), o de un submarino atómico, contribuye a evitar la amenaza de guerra y es imposible, que yo reciba los beneficios de esta creación de poder defensivo, sin que mi vecino al mismo tiempo los obtenga también.

En este momento, resulta esclarecedor distinguir entre la financiación pública de un servicio concreto y la ejecución por el Gobierno de ese mismo servicio, distinción pocas veces formulada claramente. Si se demuestra, que un servicio particular satisface una necesidad de la comunidad totalmente o de forma suficiente, queda justificada la financiación pública del servicio. La realización del servicio, puede llevarse a cabo directamente por organismos estatales o por empresas privadas pagadas con fondos públicos y la elección debe basarse únicamente en razones de eficiencia.

⁷⁰ Loc. cit. 42, p.18.

Si la tarea puede realizarse más eficazmente por acción del Gobierno, tiene que ser él quien lo haga, pero si la labor resulta más económica con empresas privadas, deberán hacerlo éstas. Se puede poner como ejemplo, un avión de combate “X”, la discusión puede versar sobre dos firmas privadas en competencia, para construir el avión pagado con fondos públicos, descartándose la posibilidad de hacerlo en alguna fábrica de la Fuerza Aérea. Si se entiende que la mecánica general del proceso, se realiza de forma más eficiente, mediante la contratación con empresas privadas, no hay razón de peso para que otros servicios públicos se puedan hacer del mismo modo.⁷¹

Schumpeter introdujo la idea, de que en una sociedad democrática los políticos no son ideólogos, sino simples empresarios que tratan de obtener votos vendiendo programas, haciéndolo como cualquier empresario. Esto explica que los programas de los diferentes partidos, traten de adecuarse a la demanda de los electores y compitan para ganar posiciones en el mercado político, esto está avalado por la similitud entre los programas de la mayoría de partidos.

El mantener este tipo de actuación de tipo competitivo o empresarial, se refleja además, por los grandes cambios que experimentan los programas y las políticas de los partidos a lo largo del tiempo, en un intento de satisfacer la demanda de los votantes y todo sin tener en cuenta los principios inspiradores de su ideología. Se nota la presencia del “líder” del partido, como elemento fundamental ante la decisión del votante, como se está demostrando recientemente, supone una cierta igualdad con la figura del empresario, pues es, el creador y defensor de los programas a vender en el mercado electoral. Desde un punto de vista económico, es indudable la analogía entre una campaña electoral, en la cual los partidos tratan de convencer a los votantes de sus ventajas, frente a los demás partidos y la campaña publicitaria de cualquier producto, en la que el fabricante trata de convencer a los consumidores, de las ventajas de su producto con respecto a los de la competencia.⁷²

⁷¹ Loc. cit. 42, p.23.

⁷² Loc. cit. 65, p.85.

Kristian Palda elaboró un modelo referente a los gastos de la campaña electoral, en el que a través de tres ecuaciones, relaciona el número de votos conseguidos por un candidato, su imagen pública y sus gastos en la campaña. La inexistencia de una comprobación de esta relación, cuestiona parcialmente la construcción del modelo de Palda, aunque por otra parte conviene tener en cuenta, que los gastos de la campaña constituyen una variable, sujeta a una serie de importantes restricciones. Un aspecto que conviene tener en cuenta en el estudio de las campañas electorales, es el relativo a la duración del periodo de disfrute del poder, si se ganan las elecciones. En definitiva y partiendo de la hipótesis básica, de que en una democracia los partidos tienen como objetivo fundamental la maximización del número de votos, Downs establece una serie de proposiciones contrastables, sobre el comportamiento de los partidos políticos.⁷³

El principal objetivo de todos los componentes de un partido, es la consecución del poder con todas las ventajas y privilegios que ello comporta, por lo tanto elaboran sus programas políticos, con el fin de ganar las elecciones y de asegurar el poder. El número de partidos existente, condiciona en gran medida el funcionamiento del sistema democrático, en el sistema bipartidista los dos partidos si desean el poder, deben apoyar las ideas que estén dispuestos a respaldar una mayoría de ciudadanos, lo que implica la definición de políticas ambiguas y generalmente muy similares.

En el sistema multipartidista, las dificultades para llegar a controlar mayoritariamente el aparato gubernamental, provocan con frecuencia la aparición de coaliciones, que obligan al Gobierno a adoptar políticas menos efectivas, que en el sistema bipartidista. Teniendo en cuenta el comportamiento de los votantes y la existencia de elecciones con carácter periódico, los partidos políticos una vez elegidos, tratan de cumplir tantas promesas electorales como les sea posible. En una democracia representativa, la conducta de los votantes constituye la pieza clave, que junto al estudio

⁷³ Loc. cit. 65, p.86.

de la conducta de los partidos, nos permite obtener una visión global del proceso político.⁷⁴

Si el Gobierno como tal ya existe, sus actividades pueden estar expuestas a una explicación racional, pero teniendo en cuenta que sus decisiones son ejecutivas, son decisiones extraordinariamente importantes. Es casi imposible, concebir una organización económica privada, funcionando fuera de un marco político y en este sentido, casi todas las decisiones económicas resultan afectadas por el Gobierno. Cuatro elementos son recomendados como posibles indicadores de la importancia económica directa de la actividad del Gobierno:

1º- El valor de los servicios públicos.

2º- El coste real de los servicios públicos

3º- La medida en que los servicios públicos sustituyen a los individuales o privados y

4º- La medida en que el gobierno o el mercado se ocupan de la organización de los recursos.

En la economía de mercado, los precios proporcionan un medio, mediante el cual, los valores de los bienes y servicios, pueden sumarse, para obtener una medida total del Producto Nacional Bruto, o de la Renta Nacional. Pero solamente para una pequeña fracción de los bienes y servicios públicos, hay precios establecidos, ya que tan solo los servicios públicos divisibles, son susceptibles de fijación de precios. El único método eficaz de sumar los distintos servicios públicos, consiste en tomar su coste, pero es evidente que los costes no miden necesariamente los valores finales, desde el momento en que los consumidores, no pueden hacer los mismos ajustes que para los bienes privados.⁷⁵

Otra cantidad que puede medirse, es el coste real de la actividad del Gobierno, no el valor de los servicios gubernamentales y este coste, debería medir las

⁷⁴ Loc. cit. 65, p.87.

⁷⁵ Loc. cit. 42, p.33.

oportunidades que la comunidad abandona para obtener los servicios públicos, oportunidades que pueden ser medidas conceptualmente en unidades de bienes privados. El “coste de oportunidad”, de una cantidad determinada de servicios públicos, se define como los bienes y servicios alternativos a que la comunidad renuncia, para obtener dicha cantidad. Este coste de oportunidad, no indica el valor total de los bienes y servicios privados adicionales, que estarían disponibles si no hubiera Gobierno, en este caso, las condiciones se modificarían de tal manera, que faltaría la base para comparar.⁷⁶

Al medir los costes de oportunidad, las cifras representativas de los mismos, pueden no ser significativas en absoluto, pues para ciertos casos y en épocas normales de alto empleo, los costes monetarios son significativos, porque reflejan los precios pagados por los recursos, para atraerlos a la producción de bienes y servicios públicos. Sin embargo, en períodos de desempleo, los costes reales de poner esos recursos a trabajar, pueden ser nulos o muy bajos y los costes monetarios que no son necesarios funcionalmente, deben ser cubiertos, circunstancia que ha de tenerse siempre en cuenta cuando se opera con costes monetarios.

Lo dicho hasta ahora, tiene también trascendencia en el ámbito de la lucha partidista por el poder, en un sistema con democracia representativa, porque es posible que un Partido de la Oposición, desplace del poder al Partido del Gobierno, con la condición de que presente un programa electoral, que favorezca a minorías sobre cuestiones específicas con intereses muy marcados.⁷⁷

Para que se pueda dar esta circunstancia, tienen que darse algunas condiciones tales como:

1.- Por lo menos más de la mitad de los votantes, estén en alguna cuestión de gobierno en minoría.

⁷⁶ Wilson R.M., *Manual de control de costes*, traducción de *Cost Control Handbook*, 2ª edic., Bilbao, Ediciones Deusto, 1988, p.227.

⁷⁷ GARVER Frederick y HANSEN Alvin, *Principios de Economía*, trad. ANDRÉS ÁLVAREZ Valentín, Madrid, Aguilar, 1960, p.572.

2.- Que estos votantes tengan preferencias más fuertes sobre las cuestiones en que están en minoría, que sobre aquellas otras en las que están con la mayoría.

3.- Que el partido en el Gobierno, desvele su posición y se conozcan las preferencias de los electores, es decir, que estemos en un mundo de incertidumbre.

Resumiendo, la coalición entre las minorías podrá tener más éxito, cuando más diversidad exista de opiniones y sobre todo, cuenta, la intensidad de la voluntad del electorado, sobre la forma de gobernar y más claro sea el Partido del Gobierno, en publicar sus programas y menos desconfianza sobre el porvenir exista.

3.2.3. El ciclo político de la economía

Una cuestión muy debatida por los economistas ha sido, dentro de la elección social, los ciclos políticos de la economía y ya veíamos como el partido en la oposición, seguía una determinada política para acceder al poder. Ahora, continuando con el razonamiento, vemos como el partido en el poder, es decir, el Gobierno con ganas de tener el mayor número de votos en las siguientes elecciones, realizará una política económica en ese sentido.⁷⁸

En primer lugar, la teoría keynesiana se perfiló como la doctrina mayoritaria, que establecía la idea que justificaba la intervención del poder público, dando por hecho que el mercado por sí mismo, no podía conseguir la estabilidad y producción con pleno empleo. En los países democráticos, se ha esperado siempre desde el primer momento del nuevo Gobierno, que intervenga en este sentido y la función de estabilización, juzga el éxito de las medidas económicas, en función de si se logra o no dicha estabilización.⁷⁹

Como consecuencia, los políticos han aprovechado la doctrina keynesiana y esta creencia de los ciudadanos, para agrandar el peso del Sector Público en la Economía, resultando esta situación, por el ajuste de las políticas económicas al ciclo político

⁷⁸ LAGARES CALVO Manuel, *Manual de Hacienda Pública*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1995, p.187.

⁷⁹ Loc. cit. 77, p.573.

electoral. De esta manera, la política económica de los Gobiernos se transforma en una variable endógena del modelo correspondiente, sometido a los intereses políticos y el resultado es que en vez de estabilizar el ciclo económico, las medidas adoptadas por el Gobierno lo crean.

Desde dos enfoques teóricos fundamentales, se ha estudiado el ciclo electoral, uno marxista y el otro no. La idea marxista consiste en describir el Gobierno, como un instrumento al servicio de la clase capitalista y como resultado produce altas tasas de paro, incompatibles con la estabilidad social, por lo tanto, el Gobierno pondrá en marcha políticas expansivas. Estas darán origen a tensiones alcistas en precios y salarios que harán daño a empresarios, obligando al Gobierno a practicar políticas contractivas, que volverán a ser negativas para la clase superior, al haber reducciones de precios y beneficios. Otros autores marxistas, hacen incidencia en la necesidad de la clase capitalista de entrar en fases recesivas, para así poder controlar el poder y los sueldos de la clase trabajadora, en consecuencia, estas fases son necesarias para que el sistema establecido se mantenga y por lo tanto, se convierten en objetivo de la clase política dominante.⁸⁰

Frente a los modelos marxistas, los modelos del ciclo electoral, explican el comportamiento de políticos y votantes y su interrelación en las democracias pluralistas, estos modelos, parten de la existencia de dos relaciones funcionales, la función de “popularidad” y la función de “valoración” política. La función de “popularidad”, representa el grado de aceptación de los gobiernos y partidos políticos, por los electores y la función política, explica la influencia de las diversas medidas de política económica, sobre las variables preferidas por los votantes, para conseguir la máxima influencia. La función de “valoración” se puede estimar “a posteriori”, después de conocer los resultados electorales, o “a priori”, medida dicha función, por la popularidad que resulta de las encuestas fiables y que permiten a los partidos, determinar sus líneas de actuación.

⁸⁰ Loc. cit. 78, p.188.

El apoyo electoral viene dado fundamentalmente, por las variables económicas siguientes: nivel de paro, tasa de inflación y tasa de crecimiento, por lo tanto, los políticos manejan estas variables, con objeto de maximizar el número de votos en las siguientes elecciones. Para la mayor parte de la población, estos parámetros económicos, son vistos como una imposibilidad de establecer el principio de igualdad de oportunidades, es decir, o se manejan bien estas medidas económicas, o hay claramente una futura y agravada desigualdad de oportunidades.

Igualdad de oportunidades, no puede significar que haya de darse a toda persona una probabilidad igual de tener éxito, sino una probabilidad razonablemente igual de triunfar, en aquellas ocupaciones en las que sus habilidades naturales, le den una perspectiva de éxito. Ni el socialismo, ni el capitalismo, son capaces de igualar a los hombres en capacidades innatas, todo lo que es posible hacer, es permitirles que triunfen hasta donde su capacidad los lleve.⁸¹

La doctrina económica se ha ocupado de estudiar, la manera de evitar la existencia de estos ciclos económicos, originados por las razones expuestas, es decir, evitar los daños de políticas diseñadas a corto plazo, sólo para preparar las siguientes elecciones. La solución de la Escuela Monetarista, propugna la “no intervención” del Estado en la economía, porque una economía de mercado sin interferencias, es en sí misma estable y la intervención del Sector Público, se ha demostrado que tiene un efecto desestabilizador. Se niega por tanto, la teoría keynesiana que ya hemos visto y su fundamento básico, que al contemplar un mercado inestable, la intervención pública le estabiliza, cuando precisamente lo que hace es crear mayor paro, inflación y menor crecimiento económico. Otros autores, sin negar la existencia del ciclo político, creen que el coste que comporta es pequeño, en relación con los beneficios que genera, pues hay otras ventajas derivadas de la naturaleza de las democracias partidistas.⁸²

⁸¹ Loc. cit. 77, p.576.

⁸² Loc. cit. 78, p.190.

Es importante señalar a este respecto, las restricciones que tienen los políticos, impuestas por las opiniones de instituciones económicas, el entorno internacional o el control de los otros partidos. No obstante, se proponen medidas que aminoren los efectos no deseados, de estas políticas económicas resultantes del ciclo político:

1.- Dar la máxima difusión e información sobre las medidas de política económica, para evaluar más correctamente su capacidad de enjuiciamiento.

2.- Los periodos electorales deberían ser más prolongados en el tiempo, para que sin preocupaciones electorales, arreglar de la mejor forma los problemas de la economía.

3.- Dotar a más instituciones públicas, de facultades de gestión, independientes del Gobierno de turno, limitando así la libertad de elección de los políticos.

Podemos resumir, diciendo que los “modelos del ciclo electoral”, son un avance en el conocimiento de la mutua relación, entre la Economía y la Política y prestando atención, a la mejora que se puede realizar, como es el mejor conocimiento de la influencia de variables no económicas, o de las funciones de valoración.⁸³

A estos efectos, algunos gastos públicos nos informarían de la medida del coste real de la actividad gubernamental en todas las épocas, salvo los caracterizados por un desempleo notorio de los fondos. Los gastos públicos se clasifican a veces en dos clases: gastos productivos y gastos de transferencia. La primera clase, son las compras de bienes y servicios reales hechos por el Gobierno y la segunda clase, comprende las transferencias de dinero del Estado a individuos en concreto. Por ejemplo, los gastos en proyectiles dirigidos, son un desembolso productivo, mientras que los gastos en seguridad social, son gastos de transferencia. Con esta clasificación, puede pensarse que lo gastado realmente por el Gobierno, son los gastos productivos únicamente. Sin embargo, para obtener beneficios, un grupo de personas tienen que instaurar unos

⁸³ Loc. cit. 42, p.34.

gravámenes sobre otros grupos de ciudadanos, por lo que se produce un coste real del Gobierno, tanto como un desembolso directo en tanques, aviones o barcos de guerra.⁸⁴

Hemos analizado, una de las imperfecciones del modelo de representación política, en una democracia representativa, consistente en que los intereses autónomos de los partidos, modifican las preferencias puestas de manifiesto por la ciudadanía en los procesos electorales. También hay otro protagonista, con intereses autónomos que pueden modificar las reales aspiraciones de los ciudadanos, nos referimos a la burocracia, como un cuerpo con los mismos intereses entre sus miembros y con gran capacidad de decisión, a la hora de distribuir el gasto.

En cualquier Estado, sea democrático o no, la burocracia realiza dos funciones muy importantes, la primera, consiste en poner a disposición de los gobernantes sus conocimientos, para de esta manera tomar la mejor elección el partido en el poder. La segunda función, es impulsar y ejecutar los planes hechos por los políticos, así demuestra, dicha burocracia, la forma que tiene para modificar de forma decisiva los Presupuestos públicos. Hay una acepción muy extendida mediante la cual, burocracia y burócrata se caracteriza por irresponsabilidad, rigidez, rutina y lentitud en la aplicación de las normas.

Max Weber pensó en un modelo ideal de burocracia, mediante el cual se suponía una supeditación del burócrata, a la autoridad, con sus derechos y obligaciones claras y perfectamente reguladas.⁸⁵ En un Estado democrático, la burocracia ideal tiene que sustentarse en una línea de autoridad perfectamente definida, con nombramientos claramente regulados y junto con una preparación técnica suficiente. Así constituida, la burocracia sería una perfecta ejecutora de los intereses de la colectividad, manifestados por los ciudadanos y transmitida por sus representantes, es decir, los políticos elegidos mediante sufragio universal, en conclusión, esta burocracia weberiana está diseñada para hacer con eficiencia y racionalidad las políticas públicas.

⁸⁴ Loc. cit. 42, 36.

⁸⁵ Loc. cit. 78, p.192.

Otro enfoque, nos da una visión materialista y mediante un concepto peyorativo, no piensa que el funcionario público sea eficaz y fiel, porque cuando actúa, mira sobre todo a su interés personal. Tullock formula la suposición, de que los funcionarios no hacen caso omiso de sus intereses personales, en la gestión de los intereses públicos y esta suposición no está en contradicción, con la admitida por todos sobre el comportamiento del empresario y los consumidores, como sujetos maximizadores del beneficio o utilidad.⁸⁶

Se define como burócrata, la persona que trabaja en un organismo con dedicación plena, funciones claramente delimitadas y sometida a la ejecución de un presupuesto. En los últimos años, es cada vez más creciente la preocupación por la eficiencia productiva, con la que se prestan los servicios públicos y por lo tanto, se ha fomentado el desarrollo de nuevos modelos económicos que analizan la ineficiencia.

Estos modelos han sido aplicados al análisis de las burocracias, para estudiar la oferta de servicios por parte del sector público y los problemas de eficiencia, que pueden plantearse en la actuación de este agente. Los principales y que analizaremos a continuación, están constituidos por los siguientes:

- 1.- El modelo de Niskanen
- 2.- El modelo de Migué y Belanger
- 3.- El modelo de preferencia por determinados “inputs”
- 4.- El modelo de Breton y Wintrobe
- 5.- El modelo agente-principal

Según Niskanen, de forma parecida a los empresarios, los burócratas tendrán como objetivo maximizar su función personal de utilidad y la utilidad será una función directa del poder, el salario percibido, las retribuciones accesorias, el nivel de producción, etc.⁸⁷

⁸⁶ Loc. cit. 78, p.193.

⁸⁷ Loc. cit. 78, p.193.

Los economistas que han desarrollado el modelo, afirman que todas estas variables están relacionadas positivamente con la dimensión del modelo, luego la actividad del burócrata, estará siempre dirigida a la “maximización” del Presupuesto. Para conseguir su objetivo, poder, retribuciones, posibilidades de ascenso, etc., el burócrata usará de sus mayores conocimientos, sobre el coste de producción y de la función de demanda de los ciudadanos, para pedir más desembolsos de los necesarios para una función determinada.

Siempre ponderará al alza, el beneficio derivado de su gestión en el servicio correspondiente, o aumentará las necesidades presupuestarias, para no quedarse sin fondos en caso de recortes presupuestarios. La principal restricción a su actividad, le vendrá impuesta al burócrata, por el coste total del proyecto y además, según el beneficio que se espere obtener y que está impuesto por el órgano político, que financia la operación.

Los supuestos de los que parte Niskanen, acerca de la función de utilidad de los burócratas, han sido muy cuestionados y una de las críticas más importantes que ha recibido el modelo de Niskanen, ha sido la de los autores Migué y Bélanger. Estos autores, inspirándose en la teoría de la ineficiencia X de Leibenstein y en el modelo que Williamson desarrolló para una organización de mercado, presentaron un nuevo modelo de comportamiento burocrático.

Sin embargo, el modelo de Migué y Bélanger, es demasiado general respecto a la fuente de la ineficiencia X. En él está claro, que el burócrata será ineficiente desde el punto de vista técnico, pues emplea una cantidad de “inputs” superior a la necesaria, pero en este modelo la preferencia es genérica, sin asignarse a un “input” en concreto, por tanto, incurre en ineficiencia técnica, sin hacer referencia a si la combinación de “inputs” elegida, es o no asignativamente eficiente. No obstante, parece lógico pensar que, en su intento de maximizar su utilidad, podría discriminar los “inputs”, eligiendo una combinación de ellos que no sea la óptima con relación a sus precios. En este

sentido, Parkinson, Tullock, De Alessi, Hayes, etc., analizan organizaciones burocráticas y avalan la preferencia de los burócratas por un determinada “input”.

Breton Wintrobe consideraron que el financiador no es totalmente pasivo, en el proceso de negociación y que puede recabar información de los verdaderos costes de la empresa, mediante instrumentos de control, argumentando cómo estos instrumentos pueden ser efectivos, para reducir tanto el exceso de capacidad, como la ineficiencia X. Sin embargo, se puede argumentar que los costes de estas actividades de control por parte del financiador, son tan altos, que desincentivarían a éste a ponerlas en marcha, por lo que el modelo de Breton y Wintrobe, no implicaría cambios relevantes del modelo de Niskanen.

En este mismo sentido, Miller advierte a Breton y Wintrobe, que están cometiendo el mismo error del que acusan a Niskanen, puesto que mientras sostienen que Niskanen yerra, al suponer una legislatura pasiva, Breton y Wintrobe parecen suponer un director de agencia pasivo. Tras esta crítica al modelo de Breton y Wintrobe, Miller plantea una situación en la que el financiador decide el presupuesto y la agencia decide, qué cantidad de éste dedica al residuo fiscal y qué cantidad a la producción del “output”. A partir del trabajo de Miller, cobraron fuerza nuevos trabajos que analizaban la relación entre agencia y financiador, dentro de los modelos denominados agente-principal, aplicando teoría de juegos entre dos agentes estratégicos.⁸⁸

La relación entre el desarrollo de la economía monetaria y el de la burocracia, no es sólo la de un paralelismo, sino también una relación de mutua causación, tal como Max Weber, que fue el primero después de Marx en estudiarlo sistemáticamente señaló, pues el dinero constituye el presupuesto normal para la burocracia, porque hace posible y conveniente una compensación pecuniaria regular.⁸⁹ En el feudalismo, los administradores de los señores feudales, se hallaban en posesión de los medios de

⁸⁸ RODRÍGUEZ ÁLVAREZ Ana y SUÁREZ PANDIELLO Javier, “Organizaciones burocráticas e ineficiencia X: Una revisión de modelos”, *Revista de Economía Pública*, Oviedo, 2003, p. 86.

⁸⁹ HORVAT Branko, *Teoría de la planificación económica*, Barcelona, Ediciones Oikos-Tau, 1969, p.117.

administración e igualmente los soldados poseían sus propias armas. En el capitalismo, los miembros de la Administración y del Ejército, se encuentran separados de los medios que manejan y esto aparece relacionado, con la separación entre los medios de producción y los productos directos.

Actualmente se pueden poner de manifiesto tres comportamientos típicos de los burócratas:

1.- La valoración excesiva del “error”, que lleva a una mayor actividad con el consiguiente mayor consumo de recursos

2.- El escaso riesgo que toma la burocracia, que nunca quiere asumir un fracaso, porque tampoco recibe compensaciones en caso de éxito.

3.- La necesaria discrecionalidad, prepara el terreno para el cohecho y la corrupción, con el indudable coste social que ese comportamiento lleva aparejado.

Los funcionarios son educados en la conformidad, puesto que esta hace que funcione la organización burocrática y el principio fundamental de jerarquía consiste en la conformidad con las normas y autoridad del superior.⁹⁰

La conformidad constituye evidentemente un medio, para el fin que la organización se ha propuesto alcanzar y para los miembros de la jerarquía, la conformidad constituye una condición previa esencial de su propia existencia. De ello resulta, una sustitución de los fines por los medios y un burócrata típico, busca actuar de acuerdo con las normas y los superiores. Si los objetivos perseguidos por los burócratas fueran alcanzados por éstos, las consecuencias en el plano económico podrían ser de dos tipos:

1.- Una ineficiente asignación de recursos, por la relación entre la producción en una situación de competencia perfecta y lo producido por el monopolio burocrático de oferta.

⁹⁰ Ibidem p.123.

2.- La llamada “ineficiencia X”, que se produce cuando el burócrata no quiere maximizar la producción, sino mejorar la comodidad en la gestión, para una producción dada y sacando el mayor provecho de la asignación presupuestaria.⁹¹

En un mundo dominado por una filosofía político-económica de expansión de los servicios públicos, los Gobiernos tienden a utilizar las épocas de posguerra o post-disturbios para agrandar rápidamente los servicios ordinarios, realizándose generalmente esta expansión a través del Sector Público.

Los Gobiernos adquirirán experiencia en ciertas actividades administrativas y reguladoras, entonces la burocracia aumenta en cantidad y poder, por lo que surgen intereses en la burocracia misma y la gente espera un mayor grado de intervención oficial por parte del Gobierno. Algunos autores, han especulado con los efectos potenciales de la tasa decrecimiento del gasto público, derivados de un desarme a gran escala, llegando a la conclusión de que probablemente surgirían presiones por parte de la burocracia, para mantener de alguna manera dichos gastos.

También hay que tener en cuenta la cuestión del estudio de la eficiencia del gasto público, que ha minusvalorado el examen de los límites que una estructura burocrática, representa, al situarse ante cualquier tarea gubernamental.⁹² El gasto del Presupuesto tiene lugar a través de un proceso específico, en el que participan varios funcionarios, actuando cada uno según su papel y la interacción de estos individuos al realizar las tareas que tengan asignadas, tiene que tenerse en cuenta, al estudiar la eficiencia en el gasto público. El reconocimiento de los problemas burocráticos y sus efectos sobre la eficiencia del gasto público, nos advierte de una atención en el sistema de sanciones y recompensas al funcionario que lleva acabo su función, para que fomente la consecución de los fines propuestos.

⁹¹ Loc. cit. 78, p.194.

⁹² Loc. cit. 42, p.266.

3.3. DECISIONES POLÍTICAS

3.3.1. Aumento del Gasto Público

En las últimas décadas, como veíamos en el apartado anterior, se ha producido un importante incremento del Sector Público o gubernamental, en las economías de los principales Estados mundiales. Una explicación parcial, del extraordinario crecimiento del Sector Público en la Economía en general y sobre todo de los gastos de defensa, la ofrece la importancia predominante de los gastos, tanto directos, como indirectos que las guerras o amenazas de guerra han hecho necesarios. Para los sectores civiles, en el Presupuesto estatal o en los de las entidades locales, pueden aducirse muchas razones institucionales e históricas, para explicar el por qué la economía se ha colectivizado notablemente en el transcurso de los años.⁹³

Las instituciones son colectivos formados por las decisiones individuales, porque no hay leyes históricas inmutables que las creen y de forma parecida, los gastos de guerra no pueden tratarse adecuadamente como totalmente independientes de las preferencias individuales, sino enmarcados en decisiones colectivas. Wagner, tratadista de la Hacienda Pública, propugnó una ley empírica en el sentido de que el Gobierno crece inevitablemente y el Sector Público de la economía, muestra una tendencia inherente a aumentar en tamaño e importancia. A medida que la renta real aumenta, se incrementa también la demanda de todos los bienes y servicios, esto explica el por qué la gente demanda más servicios públicos, pero no explica por qué los servicios del Gobierno, han adquirido cada vez más importancia en relación con el mercado privado de bienes y servicios.

Luego la única explicación, consiste en comprobar que la elasticidad de la renta de los servicios del Gobierno, es mayor que la de los bienes y servicios del mercado individual, teniendo en cuenta que la elasticidad de la renta, es una medida de la

⁹³ Loc. cit. 42, p.55.

variación de la demanda, originada por un cambio en la renta real. Por consiguiente, si el Sector Público se expansiona a medida que la renta aumenta, la elasticidad de los “outputs” de los servicios gubernamentales, debe ser superior a la unidad.⁹⁴ Un uno por ciento de aumento en la renta real, debe originar más de un uno por ciento de incremento en la demanda de servicios públicos y es evidente, que existen altas elasticidades de renta para los servicios del Gobierno.

Pocos servicios públicos parecen ser tan esenciales como los alimentos y la ropa, pero a medida que la renta sube, por encima de los niveles necesarios para cubrir dichas necesidades básicas, los servicios públicos adquieren más importancia. La educación, las prestaciones médicas, las carreteras y sobre todo la defensa contra la agresión extranjera y las relaciones internacionales, comienzan a adquirir mayor importancia en los esquemas de necesidades de los individuos privados. Pero este efecto, puede extenderse solamente en una amplitud limitada, pues en ciertos niveles de renta real las elasticidades de la demanda de servicios públicos pueden ser muy elevadas, pero a medida que la renta aumenta, las necesidades básicas de servicios van siendo cubiertas y la demanda popular desaparece. En el punto óptimo, enfocando la cuestión en términos de elasticidad de la renta, se supone que los individuos pueden escoger los servicios públicos de manera similar, a aquella en que eligen los bienes del mercado privado.⁹⁵

Ahora bien, por su propia naturaleza la mayor parte de los servicios públicos son indivisibles, por lo que no puede fijárseles precio cuando se proporcionan a los individuos. Los pagos por los servicios públicos, pueden concordar total o parcialmente, con los beneficios recibidos de los mismos y por otra parte en la economía privada, la recepción de un bien o servicio particular, está unido directamente al pago de un precio como parte del proceso de mercado.

El ciudadano tiene plena conciencia del coste y la ausencia de esta relación bilateral en el proceso público, puede tender a apoyar la hipótesis de Wagner, que

⁹⁴ Loc. cit.77, p.421.

⁹⁵ Loc. cit. 42, p.54.

consiste en manifestar que las necesidades públicas se eligen independientemente de los costes. Las dos Guerras Mundiales y la Guerra Fría, han dado forma al siglo XX y ayudan en parte a explicar las grandes transformaciones y entre las más trascendentes, los cambios militares efectuados en las últimas décadas. La guerra y en general todo lo militar, desbordan ya el campo estrictamente profesional, Universidades, medios de comunicación y las propias instituciones gubernamentales prestan un interés creciente a la Defensa.⁹⁶

La penuria financiera, afirmó Wagner, puede impedir la expansión de la actividad estatal, pero a largo plazo el deseo por el desarrollo de un pueblo progresivo, siempre superará estas dificultades fiscales. Esta ley, a pesar de su poca consistencia o debilidad metodológica, ha sido probada en contraste con la experiencia de varios países. Su refutación o no, parece depender frecuentemente de la selección de los períodos cubiertos, del grado de agregación de los gastos del gobierno, o de la forma en que la ley haya sido formulada.⁹⁷

Un trabajo ampliamente conocido, acerca del modo o forma histórica del análisis de los gastos del Gobierno, es el estudio de Peacock y Wiseman, referente al crecimiento del gasto del Gobierno británico. En él se desarrolla el efecto desplazamiento-concentración y señala, que la relación Gasto Público/Producto Territorial Bruto, (bajo condiciones normal de paz y de estabilidad económica), tiende a ser una constante hasta que es desplazada hacia arriba por una crisis nacional, por ejemplo, la guerra.

Este desplazamiento no es totalmente compensado al final de la guerra, esto es, el nivel de gasto no vuelve a los niveles en que se encontraba antes de la crisis, primero, porque la burocracia se ha expandido y es capaz de mantener o hacer valer sus intereses

⁹⁶ TORRES DEL RÍO César, *De milicias reales a militares contrainsurgentes: La institución militar en Colombia del siglo XVII al XXI*, Colombia, Universidad Javeriana, 2008, p.371.

⁹⁷ MUSGRAVE Richard A., *El futuro de la Política Fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, p. 103.

y segundo, porque la guerra concentra poder a nivel nacional, dado que la máxima autoridad se enfrenta a una sociedad en crisis.

Al rechazar las conclusiones de Wagner, en relación al continuo crecimiento del gasto público, Peacock y Wiseman adoptan otro enfoque y estudian la conducta del gasto público británico, observando las series de tiempo y los hechos históricos. La importante conclusión del estudio realizado por estos autores, es que: "...aunque el gasto del Gobierno británico disminuye después de las guerras, no lo hace regresando al nivel de antes de la guerra y la participación del gasto público en el producto nacional se hace mucho mayor después de las guerras en relación a lo que fue antes de las mismas".⁹⁸

La pregunta que se hacen Peacock y Wiseman, es si el incremento de la participación del sector público enunciado por la ley de Wagner, es de forma continua o discontinua, para lo cual distinguen tres efectos en la evolución temporal del gasto público:

- 1.- Efecto desplazamiento
- 2.- Efecto inspección
- 3.- Efecto escala o concentración

El punto de partida consiste en etapas de estabilidad social, donde existe un nivel de presión fiscal tolerable en la sociedad, que es quien limita el crecimiento del gasto público. Este equilibrio se rompe en virtud de una perturbación social, permitiendo elevar el gasto público en forma discontinua, para atender las necesidades surgidas de dicha perturbación, se produce así un desplazamiento en el gasto del Estado. Una vez que cesa la perturbación social, el gasto no vuelve al patrón inicial, si no que siguen manteniendo los niveles alcanzados. Esto es debido, a que por la ruptura en el nivel tolerable de presión fiscal, se permite el acceso a la prestación de bienes y servicios, que aunque deseados antes, no se permitían y ahora con las nuevas condiciones si se toleran.

⁹⁸ PEACOCK Alan T. and WISEMAN Jack, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Durham, Pricenton University press, 1977, p. 216.

Así pues, rota esta barrera estamos en la etapa de inspección o de revisión de la conciencia social. A esta revisión de la conciencia se une, una concentración de funciones en la Hacienda central desde las Haciendas locales, hay así un efecto concentración o escala, en base a la mayor eficacia de la esfera central en las prestaciones públicas.

Una teoría que trata de explicar el crecimiento del Gobierno, en términos de factores que han estado temporalmente incrementándose, es la teoría formulada por T. Borcharding.⁹⁹ Esta teoría explica el crecimiento del Gobierno, en términos del poder de los burócratas como electores: el Gobierno emplea el voto para mayor proyección de poder o para obtener mayor poder.

Finalmente, J. O'Connor, ha desarrollado un claro análisis en términos de la dinámica social, que proporciona algunos de los más importantes elementos acerca del crecimiento del gasto público. Según este autor, el capitalismo para expandirse, tiene que cumplir las dos principales funciones de acumulación de capital y legitimar el orden social, que haga posible esta acumulación. La expansión del gasto público y la intervención del Estado se desarrollan en dos formas estrechamente recíprocas, el gasto para capital social provee un estímulo a la acumulación privada y los gastos sociales sirven o ayudan al propósito de legitimación.¹⁰⁰

La conducta del gobierno juega un carácter cada vez más importante, en estimular o desalentar la actividad económica, un indicador significativo de esta actividad es, además del aumento del gasto público, la distribución adecuada de los recursos financieros públicos. En este punto, es necesario hacer una primera referencia a las aportaciones de R.A. Musgrave, pues más adelante y desde otro aspecto volveremos a mencionarle. Para este autor las funciones económicas desempeñadas por la Administración, se pueden clasificar en tres:

⁹⁹ BORCHERDING Thomas G., *The Sources of Government Growth*, Durham, DuKe University Press, 1977, p. 216.

¹⁰⁰ WAED Benjamin, "Taxes and the size of Governement", *American Economic Review*, mayo 1982, p.396.

1.- Estabilización. “La utilización de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos”.¹⁰¹

2.- Asignación. Se identifica con la provisión de bienes y servicios por parte del Sector Público.

3.- Distribución. En el ejercicio de esta función, el Sector Público interviene alterando la distribución de la renta que resulta de la acción del mercado, conforme a criterios de justicia social.

Estas tres funciones son susceptibles de ser atribuidas a diferentes niveles de gobierno, lo que nos lleva al planteamiento del interrogante ¿cuáles son las funciones idóneas de cada nivel territorial? Pese al importante número de estudios dedicados a este tema, ha existido una unanimidad casi general en la respuesta ofrecida. La tesis tradicional y más aceptada,¹⁰² sostiene que las funciones de estabilización y distribución deberían corresponder a la Administración central, mientras que sólo la función de asignación, debería ser descentralizada, por la mayor eficiencia que se logra, cuando son los gobiernos territoriales los que realizan la provisión de ciertos bienes sociales.

Se descarta la descentralización de la función de estabilización, porque exige la actuación conjunta de políticas monetarias y fiscales y aunque los gobiernos territoriales cuenten con ciertas facultades en materia tributaria, los instrumentos más importantes están en manos de la autoridad estatal. En cuanto a la función redistributiva, se argumenta que la movilidad de los residentes, dificultaría su atribución a los niveles descentralizados de gobierno, provocando las migraciones de ciudadanos con un alto nivel de renta y la inmigración de los menos favorecidos.

¹⁰¹ MUSGRAVE R. y MUSGRAVE P., *Hacienda Pública, Teórica y Aplicada*, Madrid, McGraw-Hill, 1991, p. 7.

¹⁰² SÁNCHEZ MELGUIZO A., *En Federalismo Fiscal. Una guía de lectura para un programa de investigación actual*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Monografía nº74, 1989.

La Defensa se ha convertido en una función más del Estado, que encuentra en lo militar su instrumento operativo y no veda la participación civil, sino que la incentiva, teniendo como consecuencia de estos cambios, de ámbitos de interés y de agentes, la superación de la Historia Militar, por la Historia de la Defensa. La Historia de la Defensa, puede definirse como la parte de la historiografía, que estudia los sistemas de organización, planificación y conducción de la Defensa, tanto nacional como multinacional, así como las condiciones y repercusiones económicas, sociales y políticas que tienen estos sistemas.

Hay un cambio importante de concepto, la centralidad de la “guerra”, es sustituida por la “seguridad” y el tema militar es englobado con otros elementos en la defensa, teniéndose que cambiar la metodología y estudiar las dimensiones políticas, sociales, culturales y económicas, además de las militares de la Defensa nacional e internacional. Cambia la dimensión política de los asuntos militares, porque la planificación y administración de la Defensa, se realiza desde los organismos civiles que están dirigidos y gestionados por civiles o militares, ya que ambos son funcionarios del Estado y no aparecen como pertenecientes a entidades de distinta dimensión.

El texto constitucional estructura la Defensa nacional, la cadena de mando y las funciones de las Fuerzas Armadas, es decir, la estructuración institucional de la toma de decisiones y la ejecución de planes, que comienza en la Jefatura del Ejecutivo. La pieza fundamental de esta estructura es el órgano central, en concreto el Ministerio de Defensa a cuya composición, estructura y funciones, hay que darles singular relevancia y su primer cometido, es la inserción del Ministerio de Defensa en el conjunto de la Administración del Estado. Singular importancia detenta la figura del Ministro, independientemente de si el titular es civil o militar, porque dada su inserción en el Ejecutivo como miembro no especial, pone de relieve la conducción política de la Defensa.¹⁰³

¹⁰³ Ibidem p.373.

En el Parlamento las competencias del Legislativo adquieren una relevancia trascendental, tanto en la aprobación de planes y reformas, como en los temas de control, bien en plenario o a través de las Comisiones de Defensa especializadas. Los principales partidos políticos tienen una visión de la Defensa Nacional y de la participación de las Fuerzas Armadas en el exterior, que incide de forma directa en la posición adoptada, en relación a las políticas gubernamentales. Adquiere entonces especial relevancia, la coherencia en el mantenimiento de estas ideas y de su evolución al ritmo de los cambios internos o externos y además, las relaciones entre miembros del partido y las jerarquías militares. Entre las funciones parlamentarias, junto a las de legislación, aprobación del Presupuesto del sector de defensa con su correspondiente control y fiscalización comunes a los parlamentos de nuestros países, es necesario desarrollar aquellos referidos a la “seguridad” y “defensa nacional”, en contextos democráticos.¹⁰⁴

Estos fines se consiguen valorando el papel del Parlamento, en relación con las Fuerzas Armadas y de su proyección, para un mejor tratamiento de las relaciones cívico-militares, en consecuencia, se produce en el panorama internacional, la aproximación de las políticas Exteriores y de Defensa. Con el advenimiento de la Guerra Fría, algunos hombres de negocios vieron en ello la oportunidad de contar con las grandes ganancias vinculadas a la guerra, y sin urgencias o control estatal, en esta atmósfera nació la moderna industria de la defensa. Antes de la Segunda Guerra Mundial, el apartado más grande de los Presupuestos de las democracias lo constituían los salarios, pero después de la guerra, eran bienes y servicios lo que hizo que los gastos de defensa despegaran como un cohete.¹⁰⁵

Ahora veremos los efectos económicos cuando por causa de los gastos de defensa muy elevados, por razón de una guerra o estar en peligro la seguridad del Estado, hay que aumentar y posteriormente disminuir el Presupuesto de la nación.

¹⁰⁴ MOLINA FLORES Alberto, *Democracia y militares: crisis y arbitraje*, Editorial El Conejo, Quito, 2005, p.157.

¹⁰⁵ WOLFE Alan, *Los límites de la legitimidad*, 2ª edic. Buenos Aires, p.195.

Retomando lo dicho en capítulos anteriores y teniendo en cuenta que lo ideal o por lo menos lo más aconsejable, es la estabilidad presupuestaria, empezaremos definiendo lo que es el equilibrio en el presupuesto. El equilibrio presupuestario, significa la igualdad entre los ingresos públicos recibidos de la economía privada y los pagos del Gobierno a dicha economía y todo referido a un periodo considerado previamente.¹⁰⁶

Un análisis requiere alguna comparación entre posibles situaciones y trataremos de determinar los efectos de un Presupuesto equilibrado o mejor dicho, conoceremos los efectos de las variaciones en el volumen del Presupuesto Público, suponiendo que ambos lados varían igualmente e inicialmente estaban equilibrados. A partir de esta situación se plantean fundamentalmente dos cuestiones, la primera se refiere como hemos visto a un aumento muy grande del Presupuesto de Defensa.

La segunda cuestión, se refiere a si es posible una disminución drástica de los gastos de defensa y que incidencia tiene en el Presupuesto, por ejemplo, con el fin de la Guerra Fría y el colapso de la Unión Soviética, el Presupuesto de las democracias occidentales bajó de forma significativa. Concretamente, el Presupuesto de Defensa de los EEUU en términos reales, se redujo en aproximadamente un cincuenta por ciento y los contratistas gigantes de la defensa, se enfocaron precipitadamente en oportunidades internacionales civiles y no defensivas. Son cuestiones que pueden tener una fundada esperanza en épocas de un desarme efectivo, es decir, después de una guerra o en sociedades en post-conflicto bélico, una vez que se han terminado los gobiernos autoritarios.

La pregunta fundamental es, ¿sumiría a la economía en la depresión una reducción a gran escala del gasto para la defensa nacional, compensada plenamente por las correspondientes reducciones fiscales?, o sin embargo, ¿traería como consecuencia un estímulo para el desarrollo económico?¹⁰⁷ Los economistas clásicos en general, es decir, la mayor parte de los economistas no marxistas que escribieron antes de la Gran

¹⁰⁶ Loc cit. 42, p.84.

¹⁰⁷ CHRISTENSEN Clayton, *El dilema de los innovadores*, Buenos Aires, Ediciones Granica, 1999, p.265.

Depresión de los años 1930, no se preocuparon directamente de los efectos de las variaciones del Presupuesto, pues los Gobiernos no intervinieron en relación con la economía privada, antes de la segunda mitad del siglo pasado. No concibieron la posibilidad del desequilibrio deliberado, con vistas a los efectos propuestos en las variables macroeconómicas, como niveles de renta, el empleo, los precios, las tasas de desarrollo o las balanzas de pagos.

Se conoce como “clásica”, la hipótesis que dice que mientras se mantenga el equilibrio entre los ingresos y los gastos del Gobierno, sus efectos se cancelan y un cambio en el Presupuesto es normal. Para gastos de transferencia puros la hipótesis parece racionalmente correcta, la reducción en el gasto de unos contribuyentes será compensada por el aumento en el gasto efectuado por los beneficiarios de los pagos transferidos. Hay contribuyentes positivos y negativos y los incentivos para invertir y trabajar, no son modificados por la variación en el nivel presupuestario, sirven de ejemplo para este caso, los gastos crecientes dentro del programa de seguridad social. El menor peso que tiene el poder militar después del fin de la Guerra Fría, se ha hecho evidente en las reducciones de los presupuestos de defensa.¹⁰⁸

No encaja tan fácilmente esta hipótesis en el caso de los llamados “gastos productivos” del Gobierno, es decir, gastos del Gobierno en bienes y servicios reales: proyectiles dirigidos, submarinos atómicos, investigación, etc. Supongamos que una cantidad adicional, es agregada en forma permanente al Presupuesto en concepto de gastos de defensa nacional, por ejemplo, para ser invertidos en la construcción de refugios contra la radioactividad. Este aumento, financiándose íntegramente con un aumento de los impuestos y según las relaciones de gasto-renta, puede parecer que dará lugar a un efecto neto que sería expansionista, pero desde el momento en que con otros sistemas de gastos, una parte de esos impuestos se hubieran ahorrado, el resultado neto de los cambios en el presupuesto equilibrado no parece neutral.

¹⁰⁸ AGUIRRE Mariano, *Los días del futuro: La sociedad internacional en la era de la globalización*, Barcelona, Icaria, 1995, p.27.

La segunda hipótesis se puede denominar “Keynesiana” y nace directamente de una extensión del análisis del multiplicador de la inversión, a variaciones en presupuestos equilibrados. La hipótesis incorpora el concepto de un “multiplicador del presupuesto equilibrado”, con un valor numérico igual a la unidad, bajo ciertas condiciones específicas y restringidas.¹⁰⁹ Una variación en el volumen del Presupuesto mientras se mantenga equilibrado, ejercerá un efecto sobre la renta nacional aproximadamente igual a la variación en el Presupuesto. En otras palabras, por cada euro de incremento en el volumen del Presupuesto equilibrado, aumentará en un euro la renta nacional y por cada disminución de un euro en el Presupuesto equilibrado, quedará reducida en un euro la renta nacional.

Si los bienes y servicios reales se adquieren del extranjero y no de los vendedores del país, la hipótesis del multiplicador unitario no es aplicable, por ejemplo, las compras por los EEUU de suministros militares en Alemania después de la Segunda Guerra Mundial, no ejercieron efectos multiplicadores directos en la renta nacional. Sin embargo, aquellos recursos producto de la reducción del gasto militar, fueron puestos en entredicho por la política de seguridad de las potencias globales y regionales, que continúan atribuyendo una gran importancia, a la masiva inversión en tecnología militar, como parte esencial de su visión de futuro.¹¹⁰ Resumiendo, el análisis del multiplicador nos dice que los aumentos presupuestarios son expansivos y que las disminuciones en el Presupuesto son favorecedoras de la depresión.

La tercera teoría llamada “hipótesis del límite crítico”, difiere de las dos anteriores en que no es un vaticinio, de los efectos de las modificaciones presupuestarias bajo condiciones. Se trata de una predicción dinámica y a largo plazo y su fundamento se encuentra en la manera de transformarse las instituciones, pues es una hipótesis sociopolítica más que económica. Los defensores de esta hipótesis, estudian el alto nivel presupuestario que ha caracterizado a las democracias occidentales desde la Segunda

¹⁰⁹ Loc. cit. 42, p.87.

¹¹⁰ SOLÍS RIVERA Luis Guillermo, *Educación para la paz*, Costa Rica, Universidad Estatal a Distancia, 1995, p.204.

Guerra Mundial y sus principales variaciones ascendentes en el tiempo. La hipótesis concluye diciendo, que si el Presupuesto sigue creciendo continuamente y a tan alto nivel, afectará de tal forma la conducta privada y pública, que pondrá en serio peligro la estabilidad inherente de la estructura capitalista.

La tesis fundamental, consiste en que una sociedad democrática organizada no puede mantener por mucho tiempo, una participación del Gobierno en la economía, que represente más de un porcentaje determinado de los recursos totales y al mismo tiempo, mantener la disciplina interna necesaria para evitar la inflación. Una inflación permanente y a largo plazo, es el resultado pronosticado para presupuestos públicos que excedan este límite crítico, aunque se mantenga el equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos.¹¹¹

El aumento de los gastos públicos, es un fenómeno que se viene manifestando desde hace más de un siglo y que no está limitado a determinados países. Los objetivos que originan los gastos, difieren algo de uno a otro país, si bien se reconoce en general que tal aumento es debido:

- 1.- Al aumento de los gastos de armamentos
- 2.- Al progreso tecnológico, y
- 3.- A la expansión de la democracia.

El progreso de la tecnología posibilita servicios, para los que no habrían podido destinarse fondos antaño, además la expansión de la democracia, da origen a una demanda de mejores servicios y de servicios nuevos, que el progreso de la tecnología ha hecho posibles y que han de pagarse con fondos públicos. Y los ciudadanos de los países democráticos, reclaman cada vez más obras sociales de bienestar, entre las que se incluyen los seguros, la educación, la sanidad, viviendas baratas y diversiones recreativas.¹¹²

¹¹¹ Loc. cit. 42, p.93.

¹¹² Loc. cit. 77, p.595.

Al contrario, en los países que salen de un régimen autoritario, una reducción importante en los gastos de defensa, aunque fuera acompañada por una reducción en los impuestos, generaría probablemente presiones deflacionistas considerables. Si no hubiera ningún cambio adicional, el desempleo se haría más severo, la renta nacional disminuiría y dadas las rigideces existentes, en la estructura de precios y salarios, este desempleo pudiera ser de duración bastante permanente. Sería por tanto, un medio para evitar el impacto deflacionista del desarme, aumentar el nivel de los gastos distintos de los de defensa a nivel estatal y local, medio que surgiría probablemente del desarrollo ordinario del proceso democrático.

Resumiendo todas las teorías, se puede decir que aumentos notables en el presupuesto equilibrado, producirán fácilmente presiones inflacionistas, mientras que reducciones apreciables, originarán con bastante seguridad presiones deflacionistas.¹¹³ Esta conclusión del posible impacto deflacionista, es un importante punto de discusión en los últimos años después de la Guerra Fría y si las reducciones del gasto de defensa, son acompañadas por gastos destinados a otros fines, el dinero barato proporcionado por tal cambio presupuestario, puede generar una expansión equilibradora. No se puede concluir en ninguna circunstancia, que el impacto deflacionista potencial sobre la economía, impedirá la reducción del gasto en armamento, puesto que dicha reducción de gastos se justifica sobre bases no económicas.

3.3.2. Autarquía y planificación general de la economía

La autarquía es una doctrina cuyo origen intelectual es antiguo, las primeras notas las trazó Fichte, en su obra “El Estado comercial cerrado”, que data de 1800 y defiende la independencia económica completa de un país con respecto a los otros. Su objetivo es muy diferente de los fines del “proteccionismo”, ya que éste no niega la utilidad de los intercambios internacionales y no tiende a que la nación se valga por sí

¹¹³ Loc. cit. 42, p.99.

misma. En la época contemporánea, ha sido cuando la doctrina autárquica se ha puesto en práctica, por ejemplo, la Alemania nacionalsocialista y la Rusia soviética ilustran la política autárquica. En nuestro país se da, como consecuencia del aislamiento internacional, que sufre España al término de la Segunda Guerra Mundial y este periodo es para nosotros fundamental, pues es donde vamos a llegar al núcleo de nuestro trabajo de investigación, al compararlo con la reciente democracia.¹¹⁴

Después de la Segunda Guerra Mundial, las formas virulentas de la autarquía desaparecieron, sin embargo, la tentación de la autarquía recibe un aspecto diferente, que se manifiesta en los partidarios del pleno empleo. Thomas Balogh ha querido demostrar, que el ideal sería la conclusión de un amplio acuerdo multilateral y el mantenimiento del pleno empleo sobre una base mundial.¹¹⁵ A falta de esta solución, preconiza un programa que permita a cada país por sí solo mantener el pleno empleo, a despecho de variaciones eventuales de la actividad económica en el resto del mundo, o al abrigo de las fluctuaciones inducidas por la economía dominante.

Para oponernos a esta tesis, citaremos la conclusión del discurso de lord Keynes ante la Cámara de los Lores, el 18 de diciembre de 1945: "...Los bloques económicos separados con todas las fricciones y todas las relaciones perdidas que los acompañan, son situaciones a las que se puede llegar en un mundo hostil, en donde el comercio ha cesado hace tiempo de cumplir su función de cooperación y de paz y en donde han sido olvidadas las reglas provechosas del beneficio mutuo y del trato igual.

Es una locura preferir esta solución. Por encima de todo es una condición esencial, para poder esperar un mundo mejor, la determinación de convertir el comercio verdaderamente internacional y evitar a toda costa el establecimiento de bloques económicos que limiten y constriñen los intercambios internacionales..."¹¹⁶

¹¹⁴ La idea de la investigación es relacionar este periodo autárquico con el periodo que comprende desde la muerte de Franco hasta la actualidad.

¹¹⁵ BARRE Raymond, *Economía Política*, trad. GARCÍA-LOMAS José Ignacio, 6ª edic., vol.2, Barcelona, Ariel, 1971, p.617.

¹¹⁶ Ibidem p.618.

Después de haberse aislado del resto del mundo, para construir una economía socialista y desarrollarla por medio de la planificación, la Unión Soviética practicó desde el final de la Segunda Guerra Mundial, una autarquía de “expansión”, que se tradujo en la organización de un gran espacio euroasiático. No hace falta decir que el comunismo fue en Rusia, cualquier cosa menos democrático, tal como en el mundo occidental se entiende la democracia, por lo que los votantes de los países democráticos podían opinar, dadas las condiciones del comercio internacional, que el comunismo resultaría inviable, al tener como consecuencia lógica, un Gobierno con políticas propias de la autarquía. Pero el economista, no está en situación de discutir a ese respecto y tampoco, si el socialismo traerá o no consigo, un número mayor o menor de libertades, sólo constatar que existen ciertas cuestiones económicas decisivas.¹¹⁷

Respecto a la tasa de “inversión óptima”, diremos que la maximización del consumo, constituye la única finalidad de los esfuerzos productivos de la sociedad. Esto implicaría, que si existe una elección entre mayor y menor consumo, manteniéndose el resto igual, la sociedad elegirá la alternativa que lleve consigo un mayor consumo. Si el resto no es igual, la sociedad se enfrentaría a una elección, esto es, máximo consumo frente a la máxima fuerza militar.

Al no conseguir efectuar esta distinción, en su razonamiento y generalización, implícitos en la experiencia alemana durante el periodo nazi, Eucken llega a la siguiente conclusión, en una economía planificada administrada centralmente, los límites a la máxima inversión, vienen determinados por los niveles de subsistencia de la población. Resulta obvio que en un sistema, en el cual el Gobierno se encargue de llevar a cabo las valoraciones, “en lugar” de la población, teniendo las bombas y aviones una más elevada prioridad en su escala de preferencias, los bienes de consumo cumplirán exactamente la misma función, que el forraje para el ganado. Esto significa que la mayor parte del problema se da por sentado, pero incluso así, Eucken se equivocaba, el nivel de vida de la población se reduce al “mínimo de subsistencia”, no porque se

¹¹⁷ Loc. cit.77, p.572.

incremente la inversión, sino porque se cambia el modelo de consumo.¹¹⁸ Los automóviles y los huevos consumidos por los individuos, son reemplazados por aviones y bombas consumidos por el Gobierno, lo cual es lógico, en un sistema en que la economía que se practica, es la planificación y los medios de producción son propiedad del Estado.

Otra cuestión interesante, es la producida por las desigualdades en la distribución de la renta y constituye uno de los ataques, que más corrientemente y con mayor fuerza lanzan los defensores del socialismo, contra los defensores de la propiedad privada. Es decir, que bajo el régimen capitalista los ricos poseen demasiado, mientras que el estado llano, especialmente los comprendidos en los renglones de renta más baja, no poseen lo suficiente. Hay defensores del socialismo, que afirman que una igualdad mayor, constituye en sí misma una finalidad deseable, aunque el nivel general de las rentas fuese más bajo que en el régimen capitalista.¹¹⁹

Pero tal afirmación, se apoya en supuestos que tiene muy poco que ver con la economía, porque las personas realizan en general, esfuerzos mayores cuando existe alguna recompensa para la eficacia mayor. Y debe exponerse la idea basada, en que los seres humanos de tipo corriente, encuentran un goce en la emulación y la competencia, cuando no compiten en condiciones de desventaja imposible de solventar.

Otra cuestión que diferencia los dos sistemas económicos, es la imposibilidad de producirse la repetición de fuertes depresiones económicas, donde exista el socialismo “ideal”. Durante el último siglo, el capitalismo se ha visto atacado cada vez más por estos derrumbes, sin embargo ninguno de ellos, salvo quizá la crisis de 1930 y los años siguientes, ha mostrado tendencia a continuar indefinidamente y la incertidumbre política, junto con la amenaza creciente de guerra, fueron factores que contribuyeron a ella. Nuestra opinión afirma que es posible, que la gravedad de tales crisis puede ser reducida en alto grado, si existen relaciones internacionales más

¹¹⁸ Loc. cit. 88, p.123.

¹¹⁹ Loc. cit. 77, p.575.

estables y se da a las economías de las grandes naciones, la posibilidad de desenvolverse libres del miedo continuo a la guerra. La esencia del socialismo, estriba en que es el Estado quien tiene la propiedad y el control de los medios de producción y también controla la renta que de ellos se deriva, es el Estado quien controla la renta procedente de todas las empresas y puede disponer de esa renta, como decidan las personas que dominan el Gobierno.¹²⁰

A veces se establece una distinción entre socialismo y comunismo, esta distinción se basa en parte en el hecho cierto que los partidos comunistas, predicán el derrumbamiento de la forma existente de gobierno político, al igual que el del orden económico, por medio de la revolución. Sin embargo, los partidos socialistas suelen adherirse al socialismo “evolutivo” y trabajan, para la implantación gradual de un estatismo cada vez más absorbente, en consecuencia, mirando el problema con un criterio de economista, no existe entre socialismo y comunismo sino diferencia de grados.

Todo el pensamiento económico de Marx, está dominado por la concepción del valor-trabajo, que es la prolongación de una filosofía de inspiración hegeliana, según la cual el hombre, dividido y enajenado, se crea a sí mismo en la historia, creando por su trabajo las condiciones de su existencia: el trabajo forzado del esclavo, es el trabajo liberador. Esta filosofía, se basa en una situación histórica determinada: la de las masas obreras en Gran Bretaña, situación a la que consagró Engels un estudio, “La situation des classes ouvrières en Grande-Bretagne”, leído por Marx en 1845. De la teoría del valor-trabajo, pasa Marx a la de la plusvalía, “piedra angular” según Lenin de la concepción de éste, de una economía capitalista, la fuerza de trabajo es una mercancía “ni más ni menos que el azúcar”, vendida en el mercado del trabajo. En la medida en que las concepciones económicas de Marx, no son más que una proyección de su

¹²⁰ Loc. cit. 77, p.540.

filosofía, se sustraen a toda apreciación objetiva, porque escapan a los términos de referencia científicos, que proporciona el estudio de los hechos.¹²¹

Marx cree en efecto, demostrar racionalmente la evolución de la sociedad capitalista hacia una sociedad sin clases, en que el hombre se reconciliará consigo mismo. Los elementos del análisis marxista, adquieren su alcance, no de su adecuación a la realidad, sino del papel que les ha asignado la filosofía, la teoría del valor-trabajo es una prueba de ello. Marx toma esta teoría de los clásicos ingleses, pero le da una significación totalmente distinta, en la perspectiva de su filosofía y de su concepción del hombre, presenta ese aspecto “ideal” que Raymond Aron ha señalado en “L’opium des intellectuels”. Tiene un alcance metafísico o ético más que analítico, porque si se despoja al análisis económico de Marx de su aparato filosófico, apenas subsisten elementos válidos y Böhm-Bawerk ha mostrado en un célebre análisis, los errores contenidos en la teoría del valor-trabajo. La explicación marxista, solamente puede ser aceptada si existe la concurrencia perfecta y si además, es el trabajo el único factor de producción, siendo por otra parte homogéneo.¹²²

La Revolución de octubre de 1917 en Rusia, supuso el inicio de un giro radical hacia una economía de planificación central, cuya implantación total se produjo algunos años después. Las ideas de Marx, sirvieron de base doctrinal para el desarrollo de procesos revolucionarios inspirados en el comunismo, que sobre todo, de la mano de Engels y Lenin se instalaron en la realidad política.¹²³ Hasta la guerra con la Alemania nazi, se hizo mucho hincapié en todos estos planes, en la construcción de equipo de capital en cantidades cada vez mayores y esto significaba al principio y siempre, cantidades mayores de metal y de máquinas. Se comprende fácilmente la razón de esta primacía, porque en la época de la revolución, era Rusia un país agrícola y una gran

¹²¹ Loc. cit. 108, p.33.

¹²² Para una interpretación macroeconómica de la teoría del valor-trabajo y su discusión ver, J. MARCHAL, *Deux essais sur le marxisme*, p.159.

¹²³ Loc. cit. 108, p.34.

parte del capital que se había reunido durante la etapa última del régimen zarista, había sido perdida en el periodo confuso y casi anárquico de la revolución.

En la llamada Europa del Este donde se instaló el comunismo, se puso en práctica un sistema económico centralizado, luego las decisiones no se tomaban por el mercado, sino por lo que estaba establecido en el “Plan”. En dicho plan, se fijaban las necesidades, las producciones y los gastos e inversiones que había que hacer, siempre como hemos visto, dando prioridad a las necesidades colectivas frente a las individuales y con un casi total intervencionismo por parte del Estado. Pero a partir de la década de los sesenta y más durante los setenta, algunos países pertenecientes al llamado “telón de acero”, introdujeron ciertas reformas en el sistema, para dar entrada al mercado, como por ejemplo, sucedió en Hungría. Es a partir de la década de los noventa, a raíz de la caída del muro de Berlín, cuando se acelera el paso a una economía de corte capitalista, como pasó en Polonia, cuando “Solidaridad” alcanzó el poder en las elecciones de 1989. Entonces el Gobierno elegido, abandonó el sistema de planificación centralizada, lo cual fue imitado por los demás países de la órbita de la URSS (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas), como la República Checa, Eslovaquia, Rumania y Bulgaria.¹²⁴

Este movimiento de un sistema de planificación centralizada, a un sistema de economía de mercado, no sólo ha triunfado en Europa, donde incluso la URSS ahora Rusia, han progresado hacia las economías de mercado, sino que también se ha trasladado a varios países asiáticos. China y Vietnam también abandonaron, aunque con muchas limitaciones los principios básicos de una economía centralizada y sólo quedan dos países, Cuba y Corea del Norte, que continúan teniendo el modelo de economías planificadas y centralizadas.

El tránsito de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado, supone en líneas generales unos costes bastante elevados, tanto desde el punto de vista económico como social. Se liberalizan los precios, dejando de estar controlados

¹²⁴ CUADRADO ROURA Juan, *Política económica. Objetivos e instrumentos*, 3ª edic., Madrid, Mc Graw-Hill, 2006, p.44.

por las autoridades, para establecerse según las leyes del mercado, implica que los ciudadanos sólo ven restringida la satisfacción de sus deseos por los precios y no por los planes impuestos por las autoridades. El sector productivo pasa, de ser del Estado, a ser de propiedad particular y las empresas estatales se han transferido a capitales privados, aunque a veces estas transferencias han estado marcadas por procesos corruptos. El sistema fiscal se ha adaptado en su concepción, a las economías de corte occidental, es decir, creación de un sistema impositivo, control de gastos y la puesta en práctica de políticas monetarias, como el resto de los países occidentales mencionados.¹²⁵

Un problema muy grave, al que se tienen que enfrentar los Gobiernos de los países con democracias recién estrenadas, son las tensiones inflacionistas, porque los precios de algunos países, tuvieron tasas de aumento superiores al 400 por 100 y en Rusia incluso por encima de dicha cifra, en definitiva, sólo a finales de los noventa se pudo controlar la inflación desbocada. Los costes de la transición de un sistema de planificación centralizada, al de las economías de mercado, han sido realmente importantes, siendo lo más perjudicial durante los primeros años, la inflación, problema que se superó con los fuertes aumentos de precios. La generación de un elevado desempleo, ha sido otro de los costes a superar, junto con los desequilibrios de la balanza de pagos, producido por la escasa competitividad de algunos de sus productos y de un inferior nivel tecnológico.¹²⁶

A pesar de todo, en varios casos la transición se enfrenta con obstáculos y en otros, ni siquiera ha avanzado demasiado, como sucede en algunas de las antiguas repúblicas soviéticas, en gran medida debido a factores políticos y culturales, que dificultan el cambio hacia una organización más libre y democrática. La evolución de la transición hacia una economía de mercado, depende en gran parte de la rapidez con que se reestructuren las empresas estatales y la aceptación social de los ciudadanos, que tienen que dejar de pensar en ayudas estatales para todo. La presión social a favor del

¹²⁵ Ibidem p.45.

¹²⁶ Loc. cit. 77, p.380.

mantenimiento del empleo, constituye un factor que puede retrasar el proceso de transición hacia la democracia y si el Gobierno cede a tales presiones, la consecuencia puede ser la desaceleración del proceso democrático. Si el proceso hacia la democracia se detiene, la consecuencia será casi con total seguridad, el retorno a un déficit presupuestario creciente, que es una forma de financiación heterodoxa y una elevada inflación.¹²⁷

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, la URSS extendió su influencia ideológica, política y militar a los países de la Europa Oriental y desarrolló sus relaciones con la China comunista. La autarquía de “repliegue”, dejó sitio a la autarquía de “expansión”, porque no solamente las relaciones comerciales y financieras aumentaron considerablemente entre la Unión Soviética y las democracias populares, sino que se creó además, un gran espacio euroasiático organizado bajo la protección de la URSS. En 1947, la URSS firmó acuerdos bilaterales con los países de Europa Oriental y en 1949, se fundó un Consejo de Asistencia Económica Mutua, COMECON, para coordinar los esfuerzos de las democracias populares.

Entre estos países las relaciones eran interestatales, es decir, dos monopolios del comercio exterior se enfrentaban, pero uno de ellos claramente dominante, por supuesto el de la Unión Soviética. El volumen del comercio exterior de la URSS y de las democracias populares era escaso, si se toma en cuenta que estos países contenían un porcentaje importante de la población mundial. Stalin señalaba en los “Problemas económicos del socialismo en la URSS” en el año 1952, que el resultado de la Segunda Guerra Mundial había sido la “desintegración del mercado mundial único, universal” y la formación y la consolidación del “nuevo mercado mundial paralelo”. Parecía ser que las bases de este “nuevo mercado”, habían sido establecidas y sólo quedaba por ver, si funcionaría estando sometida a una economía de poder. La conclusión, la vemos por la

¹²⁷ Loc. cit. 117, p.47.

reciente evolución de los acontecimientos que hemos descrito y nos da la respuesta, a los interrogantes planteados entonces por diversos autores.¹²⁸

3.3.3. Economía ética

Ahora veremos la relación intrínseca existente entre la Economía y la Ética, desde la perspectiva de la modernidad, partiendo del principio básico de la economía y del mercado junto con su finalidad intrínseca, su sentido y el tipo de bien que aporta a la vida social. Un gran clásico de la Ética y de la Economía como fue Adam Smith, entendía que un sistema de organización económica, no es nunca únicamente una actividad abstracta separada de la sociedad, sino que la actividad económica es parte de la sociedad y no se entiende, si no es desde una concepción más de la vida social. Aunque Marx y los marxistas no quisieran hablar directamente de Ética, las cuestiones que manejaban en su investigación, alienación, explotación, liberación, plusvalía, valor trabajo, etc., eran temas con tintes morales y éticos.¹²⁹

Luego, cuando a lo largo de la historia de los dos últimos siglos, se han comparado los modelos económicos, es decir, capitalismo, marxismo, etc., se suponía la existencia de una ética para poder debatir sobre los asuntos económicos. También, en la sostenida discusión sobre el Estado y el Mercado, se mencionan argumentos morales a favor de la libertad y la justicia social, teniendo lugar en los últimos decenios una serie de revisiones de las distintas teorías. Entre las diversas éticas del capitalismo, las ha habido para legitimarlo, o darle un cierto sentido transformador, como por ejemplo, la teoría “contractualista” de Buchanan, la renovación del “iusnaturalismo” liberal, o las revisiones de los “utilitarismos”.¹³⁰

¹²⁸ Loc. cit. 108, p.624.

¹²⁹ CONILL SANCHO Jesús, *Horizontes de Economía Ética*, 2ª edic., Madrid, Tecnos, 2006, p.221.

¹³⁰ Ibidem, apud, IZQUIERDO G., *Entre el fragor y el desconcierto. Economía ética y empresa en la era de la globalización*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000.

En el momento actual, con la nueva situación de la economía en su fase de globalización de los mercados, se sigue planteando de distintas formas, la cuestión ética de la justicia social y económica. Una contribución reciente es la que ha presentado A. Sen, que armoniza el moderno mecanismo de mercado y las exigencias éticas de justicia, siendo un punto fundamental de su propuesta, el poner la atención en el valor intrínseco que tienen la libertad y la justicia. Sen entiende que las instituciones sociales modernas, han de contribuir a aumentar y garantizar las libertades fundamentales de los individuos, en su vida socio-económica.

Es primordial el papel de los mercados, dentro del proceso de expansión de las libertades reales de los individuos y de corregir los graves desenfocos predominantes en este campo en los últimos tiempos, en contra de los valores éticos. Ya dijo Adam Smith que el mercado está al servicio, de una de las libertades básicas, que es aquella que capacita para realizar intercambios y transacciones y no sólo para contribuir al crecimiento económico, que es un valor meramente instrumental.

El valor más profundo del mercado, consiste en servir de vehículo y vía de la libertad y esta libertad para intercambiar, no necesita una justificación fundada en sus efectos, sino que tiene un valor de por sí misma. Esta teoría de A. Sen¹³¹, tiene el mérito de añadir a las éticas del mercado, el haberla construido a partir de la libertad y de la justicia, siendo la justicia vista desde la perspectiva de la libertad, evitándose así la normal contraposición entre ambas.¹³²

La idea fundamental es que la justicia es un ingrediente básico de la libertad, aun cuando no lo sea la igualdad, pues puede haber igualdad injusta y desigualdades justas, de esta manera el mercado es un espacio de la libertad, donde reina la desigualdad, sin que esto sea amoral o tenga que entenderse al margen de la justicia. En este sentido, podemos describir los problemas del agua en el Cercano Oriente, por ser fuente de vida fundamental y vital para el desarrollo de la economía, pues la localización de Jordania

¹³¹ SEN A., *On economic inequality*, Oxford, Oxford University Press, 1997.

¹³² Ibidem, apud, SEN A., *Ética y economía*, Madrid, Alianza, 1989.

aguas abajo de los ríos Jordán y Yarmouk, permite a Israel controlar lo que finalmente llega al país. Israel acordó el permitir que más cantidad de agua llegue a Jordania, así como almacenar agua en los meses lluviosos de invierno y canalizarla hacia el reino hachemita durante el periodo de verano.

Esto da origen a numerosas problemas, agravados en el caso de palestinos e israelitas, porque los problemas generales están todavía más enconados, debido a que Israel depende fuertemente de los recursos de agua subterránea sobre su propia tierra y en el control sobre lo que yace bajo ella, sea suya o no. Mientras que Israel reconoció finalmente en el acuerdo de septiembre de 1995, con la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), que los palestinos poseen derechos sobre el agua, el texto deja la definición de esos privilegios para posteriores negociaciones.

Una perspectiva más amplia nos muestra, cómo durante las negociaciones multilaterales, se han aprobado varios planes para desarrollar bancos regionales de datos de agua, reacondicionar sistemas municipales y construir un centro tecnológico y de investigación para la desalinización en Omán. Mientras que se han desarrollado varios seminarios y talleres, muchos de los proyectos más grandes, todavía esperan financiación y el control del agua atañe directamente a cuestiones de seguridad, porque los avances posteriores dependen del desarrollo, del más amplio proceso de paz.¹³³

Pero mientras no se llega a la paz, este panorama nos ofrece un terreno abonado para el desarrollo de estrategias nefastas por ambas partes, por las que obtienen rentabilidad política e incluso económica. Se observa cómo en lugar de desarrollar mecanismos, para controlar la violencia, se produce una escalada continua en la que grupos radicales por un lado y fuerzas de seguridad israelíes por otro, mantienen una ofensiva de baja intensidad y un umbral de violencia alto.

Esto produce una percepción de inseguridad en las poblaciones civiles, que sin duda promueve el círculo vicioso de violencia-radicalización política, aparejado a un efecto de “Estado de necesidad”, que obliga al recorte de derechos tanto políticos y

¹³³ AGUIRRE Mariano, *Raíces de los conflictos armados*, Barcelona, Editorial Icaria, 1995, p.162.

civiles, como sociales y económicos en nombre de la Seguridad. Como ejemplos, podemos enumerar las restricciones de movimientos de la población palestina, las medidas de control y cierre de fronteras, la movilización permanente de la población israelí, las represalias o medidas preventivas contra poblaciones y recursos, en los Territorios Palestinos y la gestión irregular de Presupuestos de defensa exorbitantes, al mismo tiempo necesarios para mantener la política de asentamiento de colonos.

Y en definitiva, la inseguridad es un justificante idóneo para emplear medidas de cierre de comunicaciones, que tornan cada vez más dependiente la economía palestina de la israelí, como un elemento más de control de la economía de los Territorios Palestinos, pues desde el cierre de éstos, los intercambios comerciales con los países limítrofes se han reducido a cero, mientras que con Israel se mantienen, aunque reducidos.¹³⁴

La ética económica de Sen, establece un orden fundamental de prioridad entre las libertades y las utilidades, entre el valor de la libertad y la renta, además al lado de la mayor incidencia sobre la prioridad de la libertad. También se destaca lo positivo de unir libertad y utilidad, es decir, el crecimiento económico y la creación de oportunidades sociales. Otra aportación de Sen, es el enfoque de la justicia basado en las capacidades, que se basa en el principio de la libertad, esencial en el desarrollo de la economía moderna y la relevancia que concede a la base de información, como son las libertades individuales.

Esta teoría puede ser una aplicación del eleuteronomismo kantiano al orden económico, que es distinto del mero deontologismo en la filosofía kantiana, se aprovecha el orden fundamental de prioridades kantiano y se aplica al ordenamiento económico moderno. A partir de esta orientación kantiana, se toma como categoría central de la economía la eficiencia, dándole sentido desde las libertades individuales y la necesidad de someter a un estudio crítico el papel de los mercados.¹³⁵

¹³⁴ ANTRAZYT et al., “Acción contra el hambre”, *Geopolítica del hambre: ¿quién es el responsable?*, Informe 2003-2004, Barcelona, Editorial Icaria, 2004, p.221.

¹³⁵ Loc. cit. 122, p.224.

El mercado es una institución moderna, que cobra su sentido y legitimidad al contribuir al desarrollo de la libertad real, desde las capacidades y la creación de oportunidades vitales. Sin embargo la tradición marxista, que en este caso poco tiene que ver con el trabajo del mismo Marx, cree en la existencia de un nexo necesario entre el sistema capitalista por un lado y los gastos militares y las guerras por el otro.

El marxismo ha sido dominado durante este siglo, por el pensamiento de Lenin sobre esta cuestión, su famoso libro “El imperialismo, la fase superior del capitalismo”, tuvo mucho éxito y se convirtió en referencia más allá de los círculos marxistas. En resumen, Lenin afirmaba que las guerras y el militarismo, eran consecuencias inevitables del sistema capitalista, que había producido una economía mundial, pero que era incapaz de producir un gobierno mundial para manejarlo. Y terminaba diciendo, que mientras perdure el Estado-nación capitalista altamente militarizado, las guerras para conseguir nuevas divisiones del mundo continuarán, hasta que se acabe totalmente con el sistema a través de una revolución social global.¹³⁶

Pero la realidad del “complejo militar-industrial”, sigue siendo muy importante en EEUU y las ideas de la Paz no tienen en general demasiado predicamento, posiblemente la recesión actual que parece ser sorprendentemente larga y profunda, pueda conducir a que el debate sobre si los gastos militares son favorables o no para la economía, se decida hacia uno de los lados de la balanza. Y este aval, al empleo de la fuerza militar como presunto canal de preservación de la paz, condujo, por ejemplo, al “Instituto sobre Religión y Democracia” a apoyar la invasión de EEUU de la isla de Granada y a los grupos sandinistas.¹³⁷

En lo que parece estar de acuerdo la mayoría de la doctrina, es en romper con el liberalismo total, que trata de imponer en todas partes su pensamiento indiferenciado no crítico, porque para que exista una economía ética, es necesario que por parte de todos

¹³⁶ MORENO MARTÍN Florentino, *La guerra: Realidad y alternativas*, Madrid, Editorial Complutense, 1992, p.46.

¹³⁷ EZCURRA Ana María, *El Vaticano y la Administración Reagan*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África, 1986, p.28.

se haga un esfuerzo serio y sostenido, para aprovechar las lecciones aprendidas de la experiencia pasada y hacer, como hemos visto de acuerdo con A. Sen, una nueva síntesis.¹³⁸

Porque ciertamente, la transformación del capitalismo ha sido tan profunda, que ya no se considera la contradicción básica, de donde vienen los problemas más graves en la relación entre capital y trabajo. Tal vez haya que abandonar la idea de la construcción de otro modo de producción, por la aparición de nuevas contradicciones, a partir del desarrollo del sistema financiero. Ahora, pueden surgir otras formas de dominación de las personas y de los pueblos, provenientes principalmente del creciente peso de la esfera financiera globalizada.

La duda fundamental es si el capitalismo financiero, puede ser un capitalismo social y ético o por su propia índole, es imposible reconvertirlo en un instrumento al servicio de una sociedad justa. El capitalismo de las décadas anteriores, fue un capitalismo de reformas económicas y sociales y se preocupó de los países del entonces llamado Tercer Mundo, favoreciendo en cierto modo las vías de desarrollo de los pueblos.¹³⁹

Pero actualmente, ha perdido importancia la producción de materias primas y se ha hecho superflua la fuerza de trabajo que las producía, la superpoblación ya no tiene ninguna utilidad para la producción capitalista y los más pobres carecen de poder de negociación, porque ya no pueden convertirse en una amenaza y tampoco tienen la capacidad requerida, para desarrollarse por sí solos. En el contexto actual del nuevo capitalismo, el debate entre las éticas contemporáneas en relación con la economía, se centra en si no cabe la justicia social y económica, por estar éstas totalmente absorbidas por el mero interés, o si es posible seguir incorporando la justicia en el sistema de la libertad.

¹³⁸ ROMANO Vicente, *La formación de la mentalidad sumisa*, Barcelona, Editorial Intervención Cultural, 2007, p.23.

¹³⁹ Loc. cit. 122, p.231.

3.3.4. Globalización

Los cambios acontecidos a escala mundial, en las esferas económica y política, interrelacionados entre sí, más agudizados a comienzos de los años setenta y conocidos por el término “globalización”, han originado toda una serie de transformaciones en la conciencia, la organización y los valores sociales. El cambio en el entorno global, plantea desafíos que son fuente de creciente incertidumbre y no se pueden ignorar la recomposición de espacios, pues lo particular puede establecerse en los Estados, pero también en niveles superiores e inferiores. En consecuencia, los espacios emergentes derivan de una mezcla de factores, de una combinación de relaciones de diversa naturaleza con distintas proporciones, luego el conjunto resultante tiende a ser dispar, heterogéneo. El proceso de globalización actual, es una realidad de la que no se puede prescindir, es un dato omnipresente que afecta al comportamiento de la economía mundial y no se debe pasar por alto.¹⁴⁰

Estamos ante un proceso de naturaleza histórica y en su variante económica, no es algo irreversible, su durabilidad depende de su capacidad para controlar las causas negativas que produce y su eventual reversibilidad, es cuestión de escenarios y de costes. La globalización se mide por su capacidad de interiorizar y dar respuesta a los grandes problemas y contradicciones mundiales, que no pueden seguir siendo considerados como externos, por un mundo en que por su interdependencia, hace que se consideren propios problemas que antes eran ajenos.

Aunque los problemas no puedan ser considerados estrictamente como económicos, son de gran repercusión futura, como pueden ser la amenaza de no poder sostenerse los “Estados fallidos”, el aumento de la desigualdad, la persistencia de la pobreza, los conflictos de identidad o las nuevas formas de inseguridad. Es imposible contemplar la opción de “impermeabilización”, pues ningún área se puede actualmente

¹⁴⁰ PALAZUELOS Enrique y VARA Maria Jesús, *Grandes Áreas de la Economía Mundial*, Barcelona, Ariel, 2002, p.55.

aislar de forma efectiva y duradera, constituye una consecuencia lógica de la globalización, pues al ser más mundiales no podemos excluirnos de los procesos que suceden en países lejanos.

Pero desde el punto de vista económico, es necesario abordar el control de la globalización sobre todo en sus aspectos más negativos, que inciden en espacios vulnerables, para poder acompañar su desarrollo, con las economías de los países más avanzados e industrializados. A partir de 1945, estaba claro que el mundo se dividiría en dos bloques ideológicos, económicos y políticos, restaba por verse el tipo de relación que habría entre las potencias que encabezaban dichos bloques. Por otro lado, había cierta fe en la recién creada Organización de las Naciones Unidas y su capacidad para manejar la bipolaridad, pero también cierta añoranza por el aislacionismo de EEUU a principios de siglo. La dinámica internacional superó rápidamente la fe en un orden político-jurídico internacional, vigilado por la Organización de Naciones Unidas (ONU), el poder o el realismo, se imponía a la cooperación o al idealismo de posguerra. En 1947, el presidente Truman con el Plan Marshall y su propia doctrina, establecía como criterio de la política exterior, la contención del comunismo y específicamente de las ambiciones imperiales soviéticas.¹⁴¹

El resultado ampliamente conocido fue la Guerra Fría, que durante casi cuatro décadas, mantuvo la bipolaridad de poder entre los bloques enfrentados, hasta la caída del “Muro de Berlín” en 1989. Actualmente el Estado se encuentra asediado o cuestionado por dos fuerzas, el “supra-nacionalismo” que incluye la globalización y la “regionalización” o “nacionalismo”, que suele afectar a países con instituciones frágiles o inexistentes y con un papel limitado en el mercado global. A la vez en zonas de crisis del planeta, los Estados más o menos frágiles chocan entre sí por los recursos, por el acceso al mercado y por lograr una mejor posición con los centros de poder. Esto además, da origen a numerosas guerras locales y las explicaciones que dan los mismos

¹⁴¹ OROZCO José Luis, *¿Hacia una globalización totalitaria?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p.141.

contendientes se suelen basar en razones nacionalistas, aunque también cada vez más hay razones étnicas, religiosas y sobre todo de tráfico de armas, de drogas e incluso de tecnología bélica.¹⁴²

Nos encontramos pues, con el debate general sobre la virtualidad del Estado como forma de organización política, sin que se dude de su carácter histórico, ni que sus funciones se hayan visto cuestionadas, por el avance del proceso globalizador. La cuestión que se nos plantea, es el vacío que se produce cuando se disminuye el poder de cada Estado, para controlar su actividad económica y no hay una regulación internacional adaptada al nuevo contexto.

A la vista de la profunda heterogeneidad de los Estados existentes en el mundo, se ve que la realidad no es homogénea, luego las generalizaciones son inadecuadas y en principio no se sabe si algunos Estados van a poder mantener su entidad autónoma. Los Bancos Centrales no controlan fácilmente el dinero, los Gobiernos no pueden establecer aisladamente normativas laborales, impositivas o medioambientales. Los mercados internacionales, dice un estudio realizado para Naciones Unidas, han erosionado la soberanía política y por lo tanto el Estado, es progresivamente más incapaz de actuar unilateralmente, en cuestiones económicas y alcanzar sus objetivos.¹⁴³

En principio tienen más posibilidades de lograr entidad autónoma, los países que desarrollen un margen de maniobra, que resulte eficaz y positivo y tengan en marcha un abanico de políticas bien ponderado, entre sus diversos factores. Los mejor situados son los Estados de dimensión continental, con satisfactoria cohesión interna e identidad. También pueden serlo Estados sin escala autónoma, pero con fuerte identidad y cohesión y lo tienen más difícil, los Estados que no logren esa combinación satisfactoria.

¹⁴² Loc. cit. 101, p.28.

¹⁴³ Loc. cit. 101, p.29, apud, GRIFFIN Keith y RAHMAN KAHN Azizur, *Globalization and the Developing World: An Essay on the International Dimensions of Development in the Post-Cold War Era*, United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra, 1992, p.61.

El proceso globalizador propicia el surgimiento de oportunidades y de funcionalidades para niveles sub-estatales, como pueden ser espacios regionales ya establecidos, o que se encuentren actualmente en proceso de gestación, o ciudades que se pueden insertar en la economía mundial. Abundan las razones que explican la tendencia a que espacios sub-estatales, reclamen para sí y eventualmente lleguen a adquirir un mayor protagonismo, siendo también influyente la dimensión contextual al estar basadas estas razones, en la relación de poder de ámbitos más amplios.

Hay oportunidades que son realizables por regiones y ciudades, sin necesidad de crear tensiones con la organización política establecida, como acuerdos interregionales para el desarrollo de aspectos concretos, o la potenciación de la posición de ciudades que aspiran a prestar servicios de alcance mundial. Otras veces, se choca con los Estados constituidos por regiones o comunidades, que aspiran a independizarse de los Estados de los que forman parte, como camino para el logro de sus objetivos específicos o plantean dificultades a los procesos de integración en curso.¹⁴⁴

Estos procesos implican una profunda recomposición de los espacios, no pudiéndose tratar estáticamente, algo que es profundamente dinámico, pues hay que tener en cuenta, los previsibles cambios que pueden ir surgiendo e irse adaptando a la realidad. Las crisis financieras sufridas por economías emergentes en las últimas décadas, han supuesto una merma considerable para estos sistemas financieros, sobre todo en sus vertientes macroeconómicas de crecimiento y desarrollo. Es a comienzos de la década de los noventa, como resultado de la crisis financiera de México en 1994, cuando las autoridades monetarias se dan cuenta, de un nuevo tipo de crisis financiera distinta de las anteriores.¹⁴⁵

El proceso de globalización se perfila como un factor muy importante, en este nuevo tipo de crisis de los años noventa, lo que ha dado lugar a la atención de los especialistas en la materia, sobre todo donde la crisis golpea más fuerte, que son los

¹⁴⁴ Loc. cit. 132, p.58.

¹⁴⁵ OLIVIÉ ALDASORO Iliana, *Las crisis de la globalización*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2005, p.1.

países subdesarrollados. No hay ningún estudio que muestre todos y cada uno de los vínculos, que pueden unir el proceso de globalización, con el origen de una crisis financiera, pero si existen investigaciones que relacionan los procesos de liberalización, con el origen de dichas crisis. Parece pues probado, que el proceso globalizador es fundamental, cuando una economía débil o emergente se ve sacudida por las turbulencias financieras, mientras que los países ricos en conocimiento técnico, que son los que se han asegurado además, un acceso privilegiado a los recursos materiales del globo, quienes sufren menos las consecuencias.¹⁴⁶

El sistema de intercambio de productos y rasgos culturales a escala global, existe desde hace al menos cinco mil años, en consecuencia, la globalización no sería en este sentido un fenómeno nuevo. De hecho la economía mundial de las tres décadas anteriores al estallido de la Primera Guerra Mundial, último periodo más significativo de globalización, habría alcanzado unos niveles de intercambio, muy parecidos a los que tenemos a comienzos del siglo XXI.

Pero hay importantes diferencias, entre el presente periodo de globalización posterior a 1970 y las épocas anteriores de comercio transnacional, como la situada en los inicios del siglo XX. La principal diferencia radica, en que mientras en el periodo anterior a la Primera Guerra Mundial, el Estado-nación y sus posesiones, bajo la forma de colonias territoriales era el marco de las actividades económicas, ahora este marco es una complicada red de factores diversos. Ya hemos visto, como en esta fase contemporánea de globalización, se produce en general un cierto debilitamiento y desmantelamiento del Estado-nación y se sustituye por un control de las relaciones políticas y económicas mediante un sistema de alianzas, uniones económicas regionales, pactos de mercado y transferencias de capital, que se sostienen por medio de entidades supranacionales e instituciones financieras.¹⁴⁷

¹⁴⁶ ALTVATER Elmar, *Las limitaciones de la globalización: Economía, Ecología y Política de la globalización*, México, Siglo XXI, 2002, p.246.

¹⁴⁷ BARAÑANO Ascensión, *Diccionario de relaciones interculturales: Diversidad y globalización*, Madrid, Editorial Complutense, 2007, p.90.

El concepto de globalización es, a pesar de la creciente atención que se le ha dedicado en los últimos años, un concepto un poco vago y varios autores han manifestado la dificultad de su medición. La globalización puede enfocarse como un proceso político, histórico, económico o todos ellos a la vez, pero si nos centramos en el terreno económico y siendo difícil precisar, estará constituido por la internacionalización de los mercados financieros, como el cambio en los mecanismos de funcionamiento de dichos mercados, la aparición de nuevos instrumentos financieros, etc.

En definitiva, la globalización financiera se puede definir como un proceso de internacionalización financiera, que se articula en un proceso de liberalización financiera y en otro proceso paralelo, de aumento en particular de los flujos de capital, creando de esta forma tensiones en el mercado internacional. Un efecto ampliamente reconocido de la última oleada globalizadora, ha sido el aumento de la polarización de clase en los países capitalistas más avanzados, donde la clase media se ha polarizado de tal forma, que la mayoría de sus miembros han descendido socialmente o se han mantenido, mientras que una parte reducida de aquella ha ascendido.¹⁴⁸

Las políticas sociales del bienestar, ampliamente desarrollado en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, como políticas de compromiso de clase, quedaron limitadas o abandonadas en las décadas de los años setenta y ochenta. Y ello, por las presiones que llevaron a cabo las relaciones comerciales internacionales, para obtener la paridad monetaria, sólo alcanzable con la supresión de las políticas sociales inflacionistas. Pues en esta última fase de globalización, es decir, la actual posterior a 1970, está siendo dirigida por minorías empresariales, cuyas operaciones internacionales son parte de políticas encaminadas a una participación de tipo personal y corporativo en los beneficios de la economía transnacional, que tienen mucho más en común con sus homólogos de otras naciones, que con los conciudadanos de sus mismos países de origen.

¹⁴⁸ Ibidem p.91.

Definir un concepto, como el de economía “emergente”, es tan difícil como establecer la separación entre países industrializados y no industrializados, pobres y ricos, desarrollados y subdesarrollados, o primer y tercer mundo. Podría decirse que las economías emergentes, son un tercer grupo de países que sirve de puente entre los países pobres y los países ricos, pero no se puede establecer un criterio de clasificación como el grado de industrialización, el nivel de ingresos o el índice de desarrollo para catalogar a estos países. Puede servir de ejemplo Corea del Sur, economía emergente que tiene una renta “per cápita” casi similar a la española, por lo tanto el grupo de economías emergentes es un grupo heterogéneo, como lo son el grupo de países ricos y el de países pobres.¹⁴⁹

Resumiendo, podemos decir que economías emergentes, son aquellos países que sin ser realmente países ricos por motivos de renta nacional, grado de industrialización y sobre todo de desarrollo, están dentro de la globalización financiera. Hay que tener en cuenta, que son importantes receptores de capital extranjero, proveniente de países ricos, en contraposición de lo que pasa en los países pobres, es decir, han recibido en algún momento, o reciben sumas importantes de capital extranjero. Este capital puede permanecer en el país durante largos periodos de tiempo o abandonarlo con rapidez, en este sentido así como Argentina puede considerarse una economía emergente, países como Sierra Leona, no podrían entrar en esta categoría.

Los fundamentos de la globalización quedaron instaurados en la Guerra Fría, con sus guerras “calientes” intermitentes en Corea y Vietnam, cuando el sistema de alianzas militares establecido por la OTAN, pasó a garantizar la seguridad de Occidente. Los motores económicos de este sistema, fueron suministrados básicamente por los inmensos Presupuestos de Defensa de EEUU y por el denominado complejo militar-industrial, que pasó a convertirse en el principal canal de inversión pública de dicho país. La construcción de este complejo militar de producción armamentística,

¹⁴⁹ Loc. cit. 137, p.4.

constituido por fuerzas militares permanentes y alianzas colectivas, funcionó como escudo protector frente al Pacto de Varsovia liderado por la Unión Soviética.¹⁵⁰

Con el derrumbe de la Unión Soviética y su imperio a finales de la década de los ochenta, EEUU y el resto de países de la OTAN, trató de ampliar este sistema de seguridad colectiva, de manera que abarcase a todo el mundo. Para justificar estas medidas, se alegaba la necesidad de defensa frente a las amenazas militares procedentes de nuevas categorías de enemigos, como los llamados “Estados fallidos” y de cobijo de terroristas, en esencia, esta ampliación de la OTAN ha constituido una parte esencial del proceso de construcción, de un nuevo orden mundial globalizado.

La soberanía se ha redistribuido entre los Estados, las corporaciones transnacionales, las instituciones reguladoras multilaterales, los bloques comerciales regionales y las alianzas militares, así como la formación de nuevas elites políticas, culturales y sociales. No obstante, además de quienes han insistido en que los procesos de globalización, fomentan el egoísmo y la avaricia, al basarse en la persecución del beneficio y arrojan a buena parte de la sociedad a la pobreza y al desempleo, creando o manteniendo profundas desigualdades. También hay quien ha puesto de relieve entre las virtudes de la globalización, la eficacia para producir riqueza y bienestar, en este sentido, el deseo de mejorar la propia situación constituye una fuente inagotable de beneficios para la sociedad, ya que impulsa a crear, innovar y asumir riesgos.¹⁵¹

Algunos autores, ven en la globalización un fenómeno natural, fruto de un proceso provocado por fuerzas irresistibles, ante las que no cabe más que la aceptación para bien o para mal, porque nada se puede hacer para resistirse a ella. Pero como todos los procesos modernos, la globalización y en particular la económica, tienen que ver con decisiones e instituciones por las que entran en juego diversas posibilidades y opiniones, por consiguiente, es un espacio abierto de libertad e inter-subjetividad. En definitiva, es un espacio de coerciones y de libertad condicionada por las mismas coerciones, que

¹⁵⁰ Loc. cit. 139, p.92.

¹⁵¹ Loc. cit. 122, p.231.

también son fruto de la puesta en marcha de unos mecanismos y unas instituciones elegidos.

Hemos caracterizado a la globalización como sinónimo de la mundialización, pero puede haber mundializaciones de muchos tipos, es peligroso no distinguirlos y aplicar a unos ámbitos, lo que sólo es adecuado en otros. La globalización económica la hemos referido, a la del sistema económico capitalista y es erróneo referirla solamente al mercado, pues hay que tomar también la dimensión social, caracterizada por la combinación de Estados, apertura y tendencias integradoras. La apertura de la economía mundial es uno de los rasgos que antecede a la aceleración del proceso de globalización, pero la multilateralidad no podemos tomarla como algo natural, porque es un producto excepcional.¹⁵²

Consiste fundamentalmente, en una posición inestable sostenida por intereses, por la aparición de efectos beneficiosos y por la falta de alternativas, por lo tanto su asentamiento, necesita de la hegemonía en el espacio mundial de una potencia dominante. En las últimas décadas, este dominio ha sido ejercido por un país continental pero con gran proyección marítima, es decir, EEUU y de cara al futuro, plantea interrogantes sobre los otros puntos de poder económico, la Unión Europea, Asia Oriental, etc., lo que nos lleva al terreno de los bloques y sus relaciones, es decir, las relaciones internacionales que analizaremos en la siguiente parte.

¹⁵² Loc. cit. 132, p.58.

SEGUNDA PARTE

SITUACIÓN INTERNACIONAL

CAPÍTULO 4

RELACIONES INTERNACIONALES

CAPÍTULO 4

RELACIONES INTERNACIONALES

4.1. CONFIGURACIÓN INICIAL

4.1.1. Relaciones Internaciones al final de la Segunda Guerra Mundial

La herencia de la Segunda Guerra Mundial consistió fundamentalmente, en la aparición de dos bloques de Potencias entre los vencedores de la guerra, por un lado los anglosajones liderados por EEUU y por otro el bloque soviético, con la URSS como principal representante, posteriormente, entre ambos bloques tuvieron lugar unas conferencias internacionales para limar sus diferencias, que acabaron en fracaso.¹ Después de la conferencia de Yalta se realizaron las proposiciones de Dumbarton Oaks y a continuación tuvo lugar la conferencia de San Francisco, donde se estableció la nueva organización, o Carta de las Naciones Unidas y entre las primeras disensiones que aparecieron, estaba la cuestión española relativa al régimen del General Franco.

La siguiente reunión, tuvo lugar en la ciudad alemana de Postdam, en el incomparable marco del palacio de Cecilienhof cerca de Berlín, porque ésta última ciudad no pudo acoger la conferencia, al estar la totalidad de los edificios apropiados a tal evento en ruina, a causa de la guerra. Churchill manifestó: “Estoy preocupado por el deterioro de la actitud de los rusos después de Yalta y si recibimos un rechazo sobre la cuestión de Polonia, será en verdad un signo muy siniestro, que añadido a otras acciones

¹ DUROSELLE Jean Baptiste y KASPI André, *Histoire des relations internationales, de 1945 à nos jours*, 13ª edic., vol.2, Paris, Armand Colin, 2002, p.6.

rusas, significará la ruptura con el espíritu de Yalta”.² Por fin se llegó a un acuerdo, la Conferencia se salvó y los denominados Tres Grandes, EEUU, la URSS y la Gran Bretaña, acordaron una serie de propuestas diversas: la definición de una política económica para Alemania, recién derrotada en la guerra, desmilitarización y control de la industria alemana. De origen norteamericano, era una propuesta y una idea fundamentada en una concepción unitaria de Alemania, pero que fue imposible poner en marcha, por la libertad dada a cada ocupante en su zona.³

Parecía que al final, la URSS había logrado la hegemonía política sobre todos los territorios ocupados por el Ejército Rojo, la prensa francesa alertó de los problemas que surgían de la conferencia y Churchill intervino para predecir que: “es una tragedia gigantesca, pues ha caído un telón de acero que divide a Europa en dos”. Pronto los vencedores, se encontraron divididos en sus puntos de vista, sobre cuál sería la política económica de la ocupación, la futura estructura del Estado alemán y los principios generales de unidad económica. Además, el principio de equilibrio entre importaciones, exportaciones y producción aprobados en Postdam, se vieron obstaculizados por el problema de las indemnizaciones, que se habían discutido de forma poco concluyente en Yalta y dejado de lado más tarde en Postdam.

Alemania podía ser saqueada y exprimida hasta cierto punto, pero no por mucho tiempo, los Aliados occidentales comprobaron pronto que el desmantelamiento de las estructuras económicas alemanas, les obligaba a proveer a dichas zonas alemanas de bienes importados, que tenían que ser pagados por sus propios contribuyentes. Además este conflicto, vino acompañado de desacuerdos, sobre la estructura política de Alemania y en los tres años siguientes a la Conferencia de Postdam, los ocupantes sin haber logrado realizar una política alemana coherente, pasaron de la noción de

² ZORGBIDE Charles, *Historia de las relaciones internacionales. Del sistema de Yalta a nuestros días*, trad. Miguel Ángel VECINO QUINTANA, vol.2, Madrid, Alianza Editorial, 2005, p.38.

³ Ibidem p.52.

Alemania como país que había que reprimir y castigar, a la noción de Alemania como país que había que ayudar a realizar.⁴

Los conservadores como, por ejemplo, el senador Burton Wheeler o el escritor William Chamberlin, dudaban que la cooperación con la URSS fuese posible después de la guerra y no querían que la Unión Soviética, comunista y atea, tuviese los frutos de la victoria. El primer ministro británico Wiston Churchill, también se enfrentaba con presiones domésticas, especialmente en lo que concernía al futuro de Polonia, en cuya defensa Gran Bretaña y Francia habían declarado la guerra a Alemania. Pero Churchill tenía la ventaja de haber presentado, una imagen más concreta y realista de las políticas internacionales, en el mundo de la posguerra a su nación, por el contrario, los líderes americanos no habían presentado a sus ciudadanos esa imagen tan concreta. Tampoco tenía Gran Bretaña como votantes, a miles de inmigrantes recién venidos de Polonia y otras naciones del Este de Europa, muchos de los cuales, se oponían vehementemente a la dominación soviética de la región. Churchill consiguió en Yalta, que el principal aliado europeo de Gran Bretaña, es decir Francia, tuviese una zona de ocupación en la Alemania derrotada después de la guerra, configurando de esta manera las cuatro zonas de ocupación militar tras la derrota del nazismo.⁵

4.1.2. Comienzo de la Guerra Fría

América, democrática y próspera, se sentía el líder generoso y paternalista del mundo libre y el Presidente Truman, intentó imprudentemente intimidar a Stalin con la bomba atómica y expulsar a los soviéticos del Este de Europa, por esa razón, para muchos autores, los EEUU son los responsables de haber comenzado la Guerra Fría. Sin embargo, para otros autores, la URSS intentaba expandir el Comunismo a través del Mundo, mediante un movimiento internacional comunista monolítico, centrado en

⁴ CALVOCORESSI Peter, *Historia política del mundo contemporáneo: De 1945 a nuestros días*, Madrid, Akal Ediciones, 1999, p.17.

⁵ LEVERING Ralph, *The Cold War, 1945-1972*, Michigan, University of Michigan, 1982, p.3.

Moscú e incluyendo a la China comunista, lo cual obligó a EEUU a tomar firmes medidas anti-soviéticas, por lo cual la URSS, es la responsable del inicio de Guerra Fría. El objetivo principal de EEUU en los asuntos mundiales, era la expansión económica, para lo cual no dudaba en apoyar numerosas dictaduras de derechas, con tal de que estuviesen protegidas las inversiones de EEUU. También, se ha señalado como razón que contribuyó a la Guerra Fría, la lucrativa alianza entre el Pentágono y los contratistas de defensa, que aceleró el desarrollo de la carrera de armamentos.

Sin embargo, las “leyes de la historia marxista –leninistas”, demostraban que las naciones capitalistas estaban condenadas a un declive económico inevitable, siendo el comunismo la onda del futuro.⁶ De acuerdo con esta ideología, los soviéticos persiguieron una política de “coexistencia pacífica” hacia Occidente, porque hasta que llegase el momento inevitable del derrumbe capitalista, los fines de la URSS tendrían que ser la paz, la mejora en las condiciones de vida, etc. Pero a su vez, las naciones capitalistas querían rodear a la Unión Soviética y posteriormente derrocar su gobierno comunista, luego desde su punto de vista se justificaba la Guerra Fría, como algo inevitable.

Otros tratadistas consideran el inicio de la Guerra Fría en 1917, porque en ese año la nueva ideología “internacionalista”, de los responsables soviéticos de la diplomacia, imponían a la naciente URSS un aislacionismo con respecto al resto de países, que se materializó posteriormente en el conflicto con los antiguos zaristas, llamados rusos “blancos”. Trotsky posteriormente para lograr la paz, no lo intentó por la vía diplomática internacional, sino apelando a la Revolución Mundial de los proletarios de todos los países del planeta.

Volviendo al momento del origen de la Guerra Fría, es de resaltar que Stalin no demostró tener un gran proyecto de futuro, pero impuso en todos los territorios que el Ejército Rojo ocupaba al final de la guerra, un poder sólido pero sin raíz nacional. Este creciente dominio soviético, que Churchill intentó en 1944 circunscribir y contener,

⁶ Ibidem, p.8.

demonstró que el camino que se había emprendido en 1917 seguía su curso, al ser cada vez más la URSS, un Estado cerrado a la Comunidad internacional sin relaciones internacionales y siendo ya una gran potencia.⁷ El año 1946, se caracterizó por una tensión creciente, que llegó a su punto máximo con el fracaso de la Conferencia de Moscú de marzo de 1947 y después de esta ruptura, la cooperación entre los Aliados de la Segunda Guerra Mundial prácticamente se rompió.

El 5 de junio de 1947, el Secretario de Estado Marshall pronunció en la Universidad de Harvard un importante discurso, en el que dijo, que las necesidades de Europa eran más grandes que su capacidad de pago. Además se comprobó, que ya era imposible llegar a ningún acuerdo, entre los antiguos vencedores de la Segunda Guerra Mundial, sobre un Tratado de Paz con Alemania, ni con Austria, ni sobre la desnazificación, o de reducción de las tropas de ocupación. Esta alarma, acerca de la posibilidad de caer toda Europa en poder del socialismo real, produjo el conocido Plan Marshall, que consistió en importantes ayudas económicas, a los países situados en la zona de influencia de las potencias occidentales. A partir de la Doctrina Truman y del Plan Marshall, las zonas americana y británica se fundieron en una sola bizona y a continuación, se inició un movimiento tendente a la conversión de esta zona conjunta en una democracia. Así pues, esta parte de Alemania adquiriría la forma política de una democracia parlamentaria solvente y autónoma, agrandándose con la adhesión de la zona francesa, lo cual provocó la reacción soviética.⁸

Esta reacción soviética se materializó, creando en su zona de influencia otro Estado alemán, bajo la categoría de “democracia popular”, es decir, una dictadura comunista con la capital en Berlín, punto neurálgico de Europa y clave para la extensión del comunismo. Los pasos dados por los ocupantes occidentales, para establecer un Estado alemán democrático, suponían una amenaza para la ambición soviética de quedarse con Alemania y convertirla en un Estado comunista. Para detener esta

⁷ Loc. cit 2, p. 59.

⁸ Loc. cit. 1, p.57.

situación, los soviéticos recurrieron a la fuerza y cortaron las carreteras, vías férreas, fluviales, así como el suministro de alimentos, combustibles y demás productos, a la zona de Berlín controlada por las potencias occidentales. El mariscal soviético Sokolovski, decidió controlar militarmente todos los accesos a Berlín desde la Alemania occidental, a fin de obligar a las Tres Potencias Occidentales a abandonar la ciudad, pero los Occidentales aceptaron la prueba de fuerza y organizaron un puente aéreo.

Los EEUU respondieron desplazando gran parte de sus antiguos bombarderos a Gran Bretaña y estableciendo un puente aéreo, para el suministro de Berlín occidental, que resultó un doble éxito, tanto por tener abastecida la ciudad, como por no haber provocado una conflagración con la URSS. En este momento, el Mundo se encontraba en una situación descrita por Tocqueville casi un siglo antes, cuando entre sus predicciones anunciaba para el futuro, una profunda división entre dos únicas potencias, que controlarían el mundo y que ahora se correspondían con los bloques angloamericano y soviético.⁹ Los tres países occidentales decidieron someter la cuestión al Consejo de Seguridad de la ONU, que bajo el impulso del delegado argentino Bramuglia, intentó en vano una fórmula de compromiso. Cuando el Consejo de Seguridad propuso la votación sobre el fondo del problema de Berlín, la URSS se opuso con su veto y Bramuglia, decidió poner fin a su tentativa de mediación.¹⁰ Había una situación que los escritores y oradores políticos del mundo entero, empezaban a llamar la “Guerra Fría” y el tono de los discursos en la ONU iba subiendo de tono, evocándose sin rodeos la posibilidad de una nueva guerra mundial. El denominado problema “alemán”, influyó de manera decisiva en la Guerra Fría, hasta el punto de constituir un factor de riesgo capaz de desencadenar un conflicto armado.

A consecuencia de estos hechos, los EEUU empezaron a estudiar la organización de un sistema de defensa, contra toda agresión viniera de donde viniera y esta actitud, se tradujo en la Resolución Vandenberg, votada por 64 votos contra 4 en el

⁹ GADDIS John Lewis, *We Now Know. Rethinking Cold War History*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p.1.

¹⁰ Loc. cit. 1, p.64.

Senado norteamericano, que autorizó al Gobierno, para concluir en tiempo de paz alianzas en el exterior del continente americano, constituyendo una verdadera revolución de la política extranjera de esta nación. En el verano de 1948, se comenzó a hablar de un posible Pacto Atlántico, agrupando a los Cinco países que formaban la Unión de Bruselas (Francia, Alemania, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo), junto con EEUU y el Canadá. Los días 25 y 26 de octubre de ese mismo año, los ministros de Asuntos Exteriores de los cinco países europeos, hicieron un estudio preliminar del problema de la seguridad del Atlántico Norte y se declararon enteramente favorables a un pacto defensivo. El 29 de octubre de 1948, el Canadá dio su aprobación y este anteproyecto se remitió a Washington, donde el 10 de diciembre comenzaron las conversaciones para su redacción definitiva. El 28 de diciembre de 1948, el proyecto preliminar estaba terminado y enviado, para su revisión a los gobiernos interesados¹¹.

El 8 de marzo de 1949, el texto completo del pacto estaba ya a punto, una vez revisado y el 15 de marzo, los Cinco países europeos mencionados, EEUU y el Canadá invitaron a Noruega, Dinamarca, Islandia, Portugal e Italia a adherirse al mismo. El preámbulo del Pacto, insiste sobre el deseo de paz de los países firmantes, pero también sobre su determinación, para proteger por la fuerza el régimen democrático de tipo occidental y la defensa del “Estado de Derecho”. El Tratado hace una alusión en su artículo 2, a la necesidad de una progresiva mejora en la ayuda mutua, pero lo esencial está constituido por las cláusulas militares, en donde se distingue entre la amenaza y la agresión. En caso de amenaza, según se dispone en el artículo 4, las partes se consultarán y es suficiente, para definir lo que es una “amenaza”, que una de las partes declare que existe¹².

En caso de “agresión”, contra uno de los países o contra una de las islas del Atlántico al norte del trópico de Cáncer, contra un navío o contra una aeronave perteneciente a uno de los países firmantes, la asistencia militar no es automática. Si tal

¹¹ Loc. cit. 1, p. 82.

¹² Loc. cit. 1, p. 83.

acontecimiento se produce, cada parte obrando en legítima defensa conforme al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, emprenderá rápidamente, individualmente y de acuerdo con las otras partes, la acción que juzgue necesaria, comprendida el uso de la fuerza armada, para restablecer y asegurar la seguridad en la región del Atlántico Norte, según se dispone en el artículo 5 del tratado, así pues, cada parte permanece libre de decidir si su asistencia será militar, es decir, si irá o no a la guerra.

En febrero y marzo de 1949, la URSS protestó con energía contra el proyecto del Pacto Atlántico y las organizaciones comunistas fundamentalmente europeas, protagonizaron campañas “en favor de la Paz”, que en realidad estaban dirigidas en contra del Pacto. A finales de marzo, los soviéticos remitieron a los países occidentales un memorándum de protestas, que se pueden resumir en cinco puntos:

- 1.- El Pacto del Atlántico es puramente agresivo y dirigido contra la URSS.
- 2.- El Pacto se encuentra en contradicción flagrante con la Carta de las Naciones Unidas.
- 3.- El Pacto esta en contradicción con el tratado de amistad y ayuda mutua de 1942, entre Gran Bretaña y la URSS.
- 4.- Está igualmente en contradicción con el tratado franco-soviético de amistad y ayuda mutua de 1944.
- 5.- Está en contradicción con todos los acuerdos y tratados firmados entre la URSS, EEUU y Gran Bretaña en Yalta o Potsdam, entre otros¹³.

La firma del Pacto Atlántico, fue precedida el 2 de abril, por una respuesta redactada por los 12 ministros de los países que iban a firmar el pacto, al citado memorándum soviético de protesta. Reunidos en Washington, los ministros declararon que a pesar de estar ya publicado el texto del pacto, los soviéticos interpretaban el pacto de manera errónea, pues el punto de vista del Gobierno soviético sobre la cuestión, no estaba fundado en el estudio riguroso del texto, sino de otras consideraciones, pues se mostraba claramente la naturaleza absolutamente defensiva del pacto, conforme tanto a

¹³ Loc. cit. 1, p. 85.

la letra, como al espíritu de la Carta de la Naciones Unidas y además el pacto no estaba dirigido contra ninguna nación o grupo de naciones, sino únicamente contra una agresión armada. La ceremonia de la firma se desarrolló dos días después, es decir, el 4 de abril de 1949¹⁴.

Además de lo expuesto, podemos señalar como hito de la Guerra Fría la creación de esta Alianza occidental, que fue creada para hacer frente a los peligros derivados de la creciente tensión con la U.R.S.S., pues desde hacía poco tiempo, tenía en su poder armamento nuclear. Comenzó su existencia durante el bloqueo de Berlín y sólo dos años antes, semejante alianza hubiera parecido imposible a la mayoría de los europeos, a causa de la fuerza de los Partidos Comunistas de Francia e Italia, pero en 1947, las cosas empezaron a cambiar y dichos partidos comunistas fueron excluidos del Gobierno de dichos países. El Tratado del Atlántico Norte era en principio, como hemos visto, una asociación de doce Estados y susceptible de ampliarse posteriormente a otros Estados que lo solicitasen, siempre que cumpliesen los requisitos necesarios, como ocurrió con Grecia, Turquía y más tarde España, en consecuencia, la URSS respondió creando el Pacto de Varsovia con sus países satélites, es decir, los pertenecientes a la órbita soviética.

La guerra de Corea, contribuyó a enrarecer la atmósfera y en los EEUU se consideró como una prueba de fuerza, que reforzó el mito de una magna conspiración comunista para conquistar el mundo, aunque con la muerte de Stalin en marzo de 1953, Churchill creyó ver una oportunidad, para detener un proceso que parecía conducir a los dos bloques al conflicto. Ciertamente el temor a un movimiento internacional comunista, controlado desde Moscú y con el propósito de derribar al capitalismo en todo el mundo, fue una idea que estuvo de forma incómoda presente en el pensamiento oficial de Washington, desde los mismos inicios de la Revolución Bolchevique. El Almirante William D. Leahy, dándose cuenta que el comunismo era una especie religión, por la que las personas darían la vida, declaró que mientras un fenómeno de estas

¹⁴ Loc. cit. 1, p. 86.

características existiese, “los EEUU deben estar comprometidos y listos para defenderse”.¹⁵ Pero si la religión tenía el potencial del entusiasmo, como en una cruzada, también llevaba en sí las semillas de la herejía y el objetivo de separar el comunismo de su fuente de inspiración y centro mundial de su control, la URSS, se convirtió rápidamente en un elemento primordial de la estrategia de los EEUU durante la Guerra Fría.

4.1.3. Expansión de la Confrontación Este-Oeste

Esta confrontación entre las democracias occidentales y los países totalitarios comunistas, se fue extendiendo por los países de menor entidad, que iban cayendo bajo la influencia de un bloque, o de otro. Sin embargo, en el caso del Comunismo, había un problema con los Partidos Comunistas, que no seguían al pie de la letra los dictados del Partido comunista de Moscú. La idea principal que había detrás de esta estrategia, consistía en que los intereses de los comunistas, fuera de la Unión Soviética y de los movimientos izquierdistas no comunistas también, podían no coincidir siempre con los del Kremlin. Por lo tanto se deducía, que aunque el crecimiento de movimientos de izquierdas sería inevitable después de la derrota del fascismo, la dominación de estos movimientos por la Unión Soviética, no lo era. El experto en temas soviéticos del Departamento de Estado Charles Bohlen, decía “...es un interés prioritario de los EEUU, ver que el movimiento de izquierdas en el mundo, que deberíamos reconocer e incluso apoyar, se desarrolla en la dirección de sistemas democráticos y no totalitarios”. Para Kennan no era el triunfo de la izquierda, sino el declive de los imperios, porque nada en asuntos humanos es más complicado de mantener en obediencia, que las provincias distantes.¹⁶ Según George Kennan, la ideología comunista surgía de las necesidades internas de la URSS y lejos de ser fiable, como medio para expandir y mantener la

¹⁵ Loc. cit. 4, p.21.

¹⁶ GADDIS John Lewis, *The Long Peace: Inquiries Into the History of the Cold War*, Oxford, Oxford University Press, 1989, p.149.

autoridad imperial soviética, el comunismo podría ser la más vulnerable debilidad del Kremlin y lo resumía en una frase: “El poder emocional del comunismo internacional, es mayor en las zonas donde no se ha puesto en práctica”.

Respecto al otro polo de poder, podía considerarse inevitable la hostilidad entre EEUU y la China comunista, al producirse la entrada de China en el campo comunista en el otoño de 1948, al hundirse los ejércitos de Chiang Kai Chek y proclamar en Pekín Mao Tse Tung, el nacimiento de la República Popular China. La URSS reconoció al nuevo Gobierno chino y el representante soviético en la ONU, recusó a la delegación nacionalista china de Taiwan, desde luego China había caído del lado comunista y escogió la amistad y la alianza con la URSS, aunque sin ser un satélite de esta última. En realidad Stalin, quería una China no comunista y después del mantenimiento del Mariscal Tito en Yugoslavia, la victoria de Mao Tse Tung constituyó el segundo desafío al gran proyecto del centralismo revolucionario mundial.¹⁷

Los EEUU y en particular Eisenhower, quisieron tensar la relación con los Estados socialistas, mediante una política que ha sido considerada, como continuación de la practicada por los partidos políticos de su propio país. Ésta consistía, en apoyar al Gobierno nacionalista de la isla de Formosa, que estaba bajo la amenaza de la zarpa comunista y si bien esta estrategia, otorgaba influencia a los chinos nacionalistas en el Congreso de los EEUU, llevaba a la URSS a un compromiso en apoyo de la República Popular de China.¹⁸ Más tarde surgió la división de la península de Corea, que empezó desde el mismo momento, en que se toma la decisión tanto en Yalta, como en Potsdam, de liberar la península de los japoneses y que el paralelo 38 sea la línea de demarcación de los Ejércitos liberadores, el de EEUU y el de la URSS. Al no ponerse de acuerdo ambas potencias, en la futura forma de gobierno del país y después de varias alternativas, Corea iba a tomar el aspecto de una Alemania de Asia, es decir, por un lado Corea del Norte comunista y por otro Corea del Sur con un régimen democrático,

¹⁷ Loc. cit. 2, p.131.

¹⁸ Loc. cit. 12, p.183.

siendo por tanto esta situación, fiel reflejo de la división del mundo. La región del paralelo 38, empezó a ser objeto de una guerra de guerrillas, por parte de los norcoreanos y más tarde la amplitud de las operaciones conducidas por los norcoreanos, probó de forma indubitada, que estas operaciones habían sido premeditadas y cuidadosamente preparadas.

El Gobierno de EEUU, instó al Secretario General de Naciones Unidas a convocar inmediatamente el Consejo de Seguridad y después de varias deliberaciones, adoptó una Resolución, por la cual los EEUU, estaban autorizados a designar al Comandante de la Fuerza Unificada de las Naciones Unidas.¹⁹ Este Ejército estaba autorizado a utilizar la bandera de las Naciones Unidas, junto con la de cada país, que hubiese enviado contingentes armados y esta guerra, sí puede considerarse un éxito colectivo, al intervenir las naciones del mundo libre con el mandato de la ONU.

Otro escenario posbélico de conflicto entre las democracias y los totalitarismos, fue Indochina en Asia Sur Oriental, donde los franceses después de la liberación de los japoneses, reconocieron como autónomo al gobierno de Ho Chi Minh, dentro de la Unión Francesa. Ho Chi Minh, con el apoyo de todos los gobiernos comunistas del mundo, impulsó al Vietcong a una guerra con Francia, que terminó con la rendición del Ejército francés en la aldea de Dien Bien Phu. El armisticio se firmó en Ginebra en 1954, significando el final de la presencia francesa en Asia, por lo que EEUU buscó una fuerza sustitutiva anti-comunista y anti-china. La encontraron en Vietnam del Sur, con la figura de su primer ministro Ngo Dinh Diem, anticomunista convencido y apoyado por consejeros militares norteamericanos en su lucha contra el Vietcong, hasta que la guerra se convirtió sin apenas disimulo, en una guerra entre los EEUU y Vietnam del Norte²⁰, la guerra terminó con la derrota de EEUU y la posterior reunificación del país, desapareciendo Vietnam del Sur al ser invadido por Vietnam del Norte.

¹⁹ Loc. cit. 1, p.140.

²⁰ Loc. cit. 4, p.21.

Pero lo que nos interesa resaltar en nuestro trabajo de investigación, es la confrontación entre los dos bloques de países, las democracias, representadas sobre todo por los EEUU y los países totalitarios, caracterizados en esa época por la URSS. EEUU tenía una sociedad muy abierta y pluralista, con una tradición de considerable libertad individual y periodística, de reconocido compromiso entre grupos de intereses y sus ciudadanos se sentían cómodos, tratando con pueblos de raíces culturales parecidas, como los europeos. La URSS por el contrario, tenía una sociedad más bien cerrada, totalitaria, cuyas instituciones básicas y valores eran en gran medida distintos de los de Occidente, con riesgo de generalizar demasiado, se podría decir, que por ese distanciamiento cultural, los líderes soviéticos malinterpretaban a menudo las acciones de los norteamericanos en el extranjero. A su vez, los líderes norteamericanos operaban a menudo bajo la premisa, de que el Gobierno comunista de la URSS era ilegítimo, por ser dictatorial y a los ojos del norteamericano medio, totalmente carente de apoyo popular.

La conclusión que se puede extraer, sobre estos primeros años de la Guerra Fría, es constatar que la hostilidad en un lado, genera hostilidad recíproca y aumenta el riesgo de guerra, a menos que ambas partes trabajen para invertir esta espiral de violencia. Las políticas de mano dura, tienen tantas probabilidades de provocar una respuesta en la misma línea, como de obtener un comportamiento moderado. En este periodo, se dio por parte de ambos bloques, una postura rígida y una cierta pretensión de superioridad moral.²¹ Pero también es cierto, que algunos autores denunciaron la postura de EEUU, porque se habían convertido en una república imperial, con países en su órbita de influencia que se asemejaban a provincias del antiguo imperio romano y cuya pauta de conducta, tenía que ser profundamente anticomunista, aunque su régimen político fuese democrático o dictatorial.²²

²¹ Loc. cit. 5, p.50.

²² ARON Raymond et al., *La República Imperial los Estados Unidos en el mundo (1945-1972)*, Madrid, Alianza, 1976, p.52.

La Guerra Fría, fue históricamente más por lo que no pasó, que por lo que ocurrió efectivamente, dado que por terrible que fuera el enfrentamiento EEUU y la URSS, nunca iniciaron una guerra a gran escala.²³ Durante los primeros años de la posguerra, una estrategia simple y que parecía segura, es decir, la primacía del arma atómica, constituyó la verdadera base de la seguridad del mundo occidental y el arsenal atómico norteamericano certificaba esa seguridad. Esta “Estrategia de Contención”, fue la primera estrategia adoptada para la utilización del armamento nuclear, se trataba de un concepto sobre el que se basó la estrategia norteamericana desde 1946 hasta 1952, aproximadamente, pues debido a la creciente expansión de la URSS, se pretendía detener una posible agresión soviética con armas convencionales, recurriendo a las armas nucleares como medio para neutralizar la agresión y partidarios de una utilización muy limitada del arma nuclear, eran sabios como Oppenheimer y diplomáticos encabezados por Dean Acheson. Esta estrategia se mantuvo operativa, mientras la URSS no dispuso de arsenal nuclear y posteriormente, hubo de ser modificada para adaptarla a escenarios con nuevas potencias nucleares. Pero la amplitud de las pérdidas durante la guerra de Corea, los errores de apreciación de los dirigentes demócratas y el carácter interminable de las conversaciones de armisticio, conmovió a la opinión pública, que llevó a una Administración republicana al poder a fines de 1952, y comenzó a perfilar la “Disuasión” como única estrategia válida²⁴.

La nueva Administración, formuló la “Estrategia de Disuasión Máxima” o “del Todo o de la Nada”, siendo éste un concepto ligado a la estrategia de las represalias masivas. Trataba de disuadir al adversario, haciéndole saber que ante un ataque mínimo y limitado, convencional o nuclear, se le contestaría con una respuesta nuclear total. Se descartaba en consecuencia, cualquier nueva guerra limitada, con grandes pérdidas humanas e impopular, ya que los nuevos gobernantes norteamericanos, para incurrir en los menores costes posibles, utilizarían el poder absoluto del arma atómica. En esta

²³ GADDIS John Lewis, *Estados Unidos y los orígenes de la Guerra Fría (1941-1947)*, trad. Eduardo STUPIA, Buenos Aires, Grupo Latinoamericano, 1989, p.78.

²⁴Loc. cit. 2, p. 325.

teoría se basó la estrategia norteamericana a partir de 1952, así como la soviética, que en 1962 propugnaba el Mariscal Sokolosky²⁵.

Como resultado de este enfrentamiento entre los dos bloques, surgió la idea de rearmar a los alemanes, pero en el marco de una organización militar supranacional y no consentir, un renacimiento puro y simple de otra Wehrmacht. Abundando en esta idea René Pleven, Presidente del Consejo de Europa, elaboró la idea bajo la forma de un plan práctico que llevó su nombre, también Churchill pidió la creación inmediata de un Ejército Unificado Europeo, sometido al control democrático europeo y actuando en cooperación con los EEUU y Canadá.²⁶ A partir de mayo de 1955, la República Federal de Alemania entró a formar parte, como miembro de pleno derecho de la Alianza Atlántica, aunque es bien conocida la postura del general De Gaulle.²⁷

Los principales cambios que se produjeron entre 1952-1961, fueron la continuación de la política de seguridad, por parte de EEUU, bajo la presidencia de Eisenhower²⁸. El presidente norteamericano se presentaba como un hombre de paz, al reducir el presupuesto militar y en concreto recortando el Ejército de Tierra de un millón y medio de soldados a solo un millón, pero sin embargo, la doctrina estratégica norteamericana, consistía en el principio de la represalia masiva, que se traducía en una respuesta atómica, llevada acabo fundamentalmente por el Ejército del Aire, en caso de un ataque comunista. La URSS demostró en el verano de 1957, que había adquirido superioridad en el dominio de cohetes y misiles de largo alcance, con la puesta en órbita por parte de los técnicos soviéticos del primer satélite artificial, el Spounik. Kruschev líder de la URSS y comunista convencido, anunciaba que en el plano económico, la URSS no estaba lejos de alcanzar a los EEUU y que sobre todo en 1970, les sobrepasaría en materia de producción y tendría la URSS, más nivel de vida que los países occidentales. Persuadido Kruschev de la superioridad del armamento soviético,

²⁵ BEAUFRE Andre, Introducción a la estrategia, Buenos Aires, Editorial Struhart & Cía, 1982, p. 39.

²⁶ Loc. cit. 4, p.186.

²⁷ Loc. cit. 1, p.280.

²⁸ Loc. cit. 23, p. 80.

no dudó en desatar conflictos locales, estando fuera de toda duda, que excluía la guerra total, pues en sus discursos siempre hacía referencia al “bien superior de la humanidad”, en clara alusión a la imposibilidad que tenían los dos rivales de utilizar la guerra atómica.²⁹

Con el riesgo atómico como telón de fondo, los comportamientos de las grandes potencias será cada vez más voluntarista, desapareciendo entonces la teoría de las represalias masivas, considerada demasiado rígida y poco realista y surgiendo la idea de una respuesta adaptada a la amenaza, basada en la posesión de una panoplia completa de armas, lo que supone el refuerzo del armamento convencional clásico y el desarrollo de las armas atómicas tácticas.

A partir de 1961, el Presidente Kennedy consideró la utilización de la nueva perspectiva, ofrecida por la diversidad de réplicas posibles, con vistas a lograr una redefinición de las relaciones de EEUU y la URSS³⁰. La nueva doctrina estratégica, se elaboró bajo el impulso del Secretario de Defensa MacNamara y se basaba en la “Estrategia de la Respuesta Flexible”, respondía a los conceptos de la respuesta graduada y pretendía responder, a cada amenaza o agresión, con una respuesta proporcionada a la naturaleza de aquella, con la esperanza de dominar el proceso de escalada y conducir al adversario a negociar. Este tipo de estrategias, se desarrollaron fundamentalmente durante los años sesenta y setenta, para ser utilizadas en organizaciones militares como la OTAN y siendo la respuesta adecuada, para escenarios muy concretos y definidos.

El General De Gaulle, quería sustituir la dirección puramente norteamericana de la OTAN, por una dirección compartida con Gran Bretaña y Francia, oponiéndose lógicamente los EEUU, al poseer la casi totalidad de las fuerzas nucleares estratégicas. Para compensar esta negativa, en 1962 Kennedy ofreció armas nucleares a Francia, que las rechazó y en 1966 retiró todas sus fuerzas de los mandos de la OTAN, de esta

²⁹ Loc. cit. 1, p.220.

³⁰ Loc. cit. 2, p.326.

manera se ponía de manifiesto el profundo antiamericanismo del general De Gaulle, cuyas raíces estaban en la falta de sintonía durante la Segunda Guerra Mundial, con el Presidente Roosevelt.³¹

Para esta estrategia, existen una clase de armas nucleares denominadas tácticas o de teatro, que son de menor potencia y alcance que las estratégicas. También se encuentran bajo control político, pero pueden ser empleadas por los mandos, en apoyo directo de las fuerzas convencionales y se podrían emplear básicamente contra los ejércitos del adversario, por su menor potencia rebajan el umbral crítico, aumentando a cambio la credibilidad nuclear disuasoria.

Kennedy durante su campaña electoral, para ganar los votos de los norteamericanos anticomunistas, había declarado que era partidario de la idea, propagada anteriormente por los anticastristas, de una invasión de la isla de Cuba por los cubanos expulsados de su país, para acabar con el régimen comunista, pues una invasión por cubanos parecía tener la ventaja de dejar oficialmente fuera del conflicto a EEUU. Los expertos de la CIA afirmaban con total rotundidad, que la mayor parte de la población cubana era muy hostil a Castro. Ahora bien, no era posible tal invasión sin armas norteamericanas, instructores norteamericanos y sobre todo la complicidad del Gobierno norteamericano³².

El 5 de abril de 1961, el Presidente Kennedy dio su aprobación definitiva al proyecto de invasión de Cuba, que había elaborada la CIA y cuyo fin era, una vez que hubiese triunfado la invasión, establecer un régimen liberal y moderado enemigo del comunismo. La operación comenzó el 15 de abril de 1961, con un bombardeo por aviones norteamericanos, camuflados como aviones cubanos y pilotados por exiliados cubanos, dos días después el desembarco tuvo lugar en la Bahía de Cochinos, siendo un verdadero desastre. Los exiliados cubanos fueron en su gran mayoría arrestados en las

³¹ Loc. cit. 4, p.190.

³² Loc. cit. 1, p. 234.

playas, sufriendo por consiguiente una derrota total y contrariamente a las afirmaciones de la CIA, la población no fue hostil al régimen castrista³³.

Fidel Castro vio en el intento de invasión, una amenaza real y pidió a la URSS una protección auténtica frente a la misma, de esta manera en el verano de 1962, Raúl Castro y “Che” Guevara viajaron a Moscú, donde Kruchev les ofreció material militar y técnicos soviéticos, para la instalación de unas bases de misiles. La crisis estalló el 16 de octubre de 1962, al ser informado el Presidente Kennedy de estos planes por los fotografías de un avión U-2, tomó la decisión de realizar un bloque naval a la isla de Cuba, mientras no se retirasen las bases de misiles soviéticos y esta decisión implicaba el riesgo de desencadenar una guerra atómica³⁴. El 28 de octubre de 1962, Kruchev declaró que el único objetivo de los misiles soviéticos, había sido asegurar la protección de Cuba y comprobada la intención de EEUU de no invadir Cuba, los motivos para la instalación de esa base habían desaparecido y en consecuencia, accedían a la petición del Presidente Kennedy.

La crisis de los misiles de Cuba, ayudó a convencer a los dirigentes norteamericanos de la validez de su nueva estrategia nuclear, elaborada, como hemos visto en 1961, por el secretario de Defensa McNamara y que recibió el nombre de “Disuasión Gradual”, en lugar de “Represalias masivas”, preconizada en la época de los republicanos y que conducía a la conclusión absurda, que una agresión incluso pequeña, suscitaría una represalia incontrolada, es decir, un ataque atómico, con lo cual quedaba claro que la idea de McNamara, era que se podía graduar la escalada bélica. Durante estos días mencionados de octubre de 1962, la crisis de los misiles de Cuba, había puesto a los dos bloques al borde de la Tercera Guerra Mundial y estuvo a punto de causar el conflicto nuclear, pero la división radical del mundo, resultó decididamente imposible y la crisis puso término a la “primera guerra fría” o enfrentamiento virtual de dos Estados³⁵.

³³ Loc. cit. 1, p. 235.

³⁴ Loc. cit. 2, p. 311.

³⁵ Loc. cit. 2, p. 312.

La decisiva estrategia nuclear, se encaminó hacia un balance entre el armamento nuclear norteamericano y soviético, que dio paso a un nuevo orden mundial, enmarcado por unas reestructuraciones que dieron paso a unos niveles muy igualados, abandonándose el concepto de guerra total y también el de victoria absoluta.³⁶ Debía encontrarse un “modus vivendi”, entre las dos superpotencias, elaborándose progresivamente una codificación de los comportamientos y a partir de ahora, un teletipo rojo unirá la Casa Blanca con el Kremlin, simbolizando la “distensión” entre Washington y Moscú.

4.1.4. El mundo bipolar en los países satélites

Otra confrontación interesante desde nuestro análisis, fue la intención de los países del bloque totalitario, es decir, la URSS y la China Popular comunista de apartar del campo capitalista a Asia, África y Latinoamérica. Los chinos comunistas estaban resueltos a multiplicar el número de Estados, con régimen comunista y para ello sólo ayudaban a movimientos comunistas, mientras que los soviéticos estaban dispuestos a ayudar a movimientos revolucionarios, allí donde los comunistas no existiesen o tuvieran escasas posibilidades de éxito. El deterioro de las relaciones chino-rusas, comenzó hacia 1956 y siguió en los dos años siguientes, al mostrarse la URSS indiferente hacia los intereses vitales chinos o incluso hostiles hacia ellos, siendo totalmente imposible una alianza soviética-china en cuestiones internacionales, por la política norteamericana de Krushev.³⁷ Esta actitud de Krushev, se clarificó cuando fue ha entrevistarse con el presidente Eisenhower y los chinos comunistas dedujeron, que la URSS había rechazado las tesis de Pekín, consistentes en emplear la fuerza más que negociar con ella, respecto a EEUU.

³⁶ BALL Simon, *The Cold War. An International History (1947-1991)*, London, Arnold, 1998, p.115.

³⁷ Loc. cit. 4, p.88.

Las relaciones chino-soviéticas se agravaron más, cuando Mao Tse Tung expresó su deseo de romper el duopolio nuclear soviético-estadounidense, con la total oposición por parte de la URSS. Según el sinólogo Simon Leys, los soviéticos, cuando la China comunista accedió al rango de potencia termonuclear, estudiaron un ataque preventivo contra el arsenal atómico chino, pero la China comunista no cedió ante el “chantaje nuclear”.³⁸ Sin embargo, los dos bloques tenían fisuras que les debilitaban, pues mientras las iniciativas gaullistas parecían mermar a la Alianza Atlántica, en el campo socialista también había graves problemas, como la caída de Kruschev, la disputa ya vista con la China comunista, las dificultades con Rumanía y la insurrección en Checoslovaquia.³⁹ La semi-disidencia rumana, se manifiesta desde 1961 en el campo económico socialista, porque como Pekín, Bucarest sugería “un sistema de relaciones cualitativamente nuevo”, fundado en los principios de independencia y soberanía nacionales.

Respecto a si la retirada francesa de la OTAN, habría podido inspirar la discrepancia rumana, algunos autores encuentran en la doctrina Ceaucescu los temas predilectos del general De Gaulle, es decir, los bloques militares son denunciados por su anacronismo y su incompatibilidad con la independencia y la soberanía nacionales. Los rumanos se habían alejado del campo socialista europeo, sin tomar medidas de liberación internas, pero el caso checoslovaco es diametralmente opuesto, teniendo en cuenta que Checoslovaquia había sido considerada como un satélite de “plomo”. Pero con la dimisión del antiguo estalinista Novotny, el país inició un fuerte movimiento de renovación de su sistema político, permitiendo que accediese a la dirección del partido el muy liberal secretario del partido eslovaco Dubcek. Los nuevos dirigentes pretendían aprender la lección, de la tragedia húngara de 1956 y con el fin de evitar cualquier reacción soviética, tendrán cuidado de reafirmar su adhesión al monopolio del Partido Comunista y la fidelidad al Pacto de Varsovia.

³⁸ Loc. cit. 2, p.319.

³⁹ Loc. cit. 1, p.301.

Sin embargo, en el plano interno irán en sentido opuesto al modelo centralizado de la URSS, al final, los soviéticos reaccionaron y a la cabeza del Pacto de Varsovia intervendrán militarmente en 1968. Su respuesta fue invadir Checoslovaquia, con el fin de interrumpir un experimento, que amenazaba contagiar a los otros países comunistas, como lo mostraron los tumultos estudiantiles de Polonia.⁴⁰

Otro escenario a tener en cuenta, era el Oriente Próximo, pues desde 1953 ocupaba un lugar cada vez más importante en el juego internacional, ya que en Europa la línea de demarcación entre los dos bloques estaba claramente delimitada, pero esta región y especialmente los países árabes, eran el centro de rivalidad entre los dos bloques. Por su posición estratégica y sus inmensas reservas de petróleo, les hacían muy sensibles a las relaciones entre los dos bloques, su extrema inestabilidad política y su muy bajo nivel de vida, les hacían favorables a los cambios, a las revoluciones y en definitiva a las sorpresas.⁴¹

La nacionalización del canal de Suez, que realizó el Presidente Nasser, se sitúa en la lógica del proceso de consolidación nacional de Egipto y anuncia la decadencia de la influencia franco –británica en la zona. En 1957, se origina la doctrina Eisenhower, por la constatación del vacío de poder producido en Oriente Próximo y la necesidad que sea cubierto por EEUU, antes de que lo sea por la URSS. El Presidente norteamericano ofreció la asistencia de EEUU a cualquier país de Oriente Próximo, interesado no sólo en prevenir cualquier agresión del exterior, sino también cualquier rebelión interior. Por su parte la URSS, presenta el plan Chepilov, que defiende la solución de los problemas regionales por medios exclusivamente pacíficos y la no injerencia en los asuntos internos, además de la liquidación de las bases extranjeras y la retirada de las fuerzas extranjeras.⁴²

La doctrina Eisenhower, era una nueva versión del antiguo plan de construir un frente anti-soviético y su fracaso, se debió a la difusión del neutralismo entre los árabes

⁴⁰ Loc. cit. 2, p.337.

⁴¹ Loc. cit. 1, p.195.

⁴² Loc. cit. 2, p.211.

y especialmente después de la lección de la guerra de Suez. A partir de esta guerra, los países árabes se dieron cuenta que ya no estaban indefensos, frente a las grandes potencias extranjeras y que la retirada de Gran Bretaña y Francia no iría seguida de ninguna otra dominación extranjera.⁴³

En los últimos diez años de la Guerra Fría, el viento de las tensiones Este-Oeste alcanzó al Continente africano, debido a que se unían varios factores, como la posición estratégica de África, el subdesarrollo tecnológico, la vulnerabilidad interna de regímenes poco arraigados o naciones profundamente divididas en etnias rivales, que ayudaban a agitar este viento de inestabilidad. Pero lo que más influyó en crear estas tensiones, fueron las injerencias extranjeras, porque África ya no era un coto occidental y lo demostró la creación de una región socialista alrededor de Etiopía-Mozambique-Angola-Congo.

África estaba abierta hacia el exterior y los Estados africanos tenían acuerdos de defensa, con potencias extranjeras al Continente y pocas veces con las antiguas metrópolis. Los países socialistas, presentaban un buen atractivo para el Tercer Mundo y la URSS era capaz, en teoría, de distribuir diversos medios, culturales, educativos, etc., a sus países satélites, que jamás hubieran podido esperar obtenerlos por sí mismos. Ante esta situación de confrontación Este-Oeste y por lo que respecta, por ejemplo, a los recursos mineros, la posición estratégica de África resultaba vital para las economías occidentales, por lo tanto hizo del Continente un factor clave a tener en cuenta para la política exterior soviética. Donde hubo un fracaso claro, fue en el terreno de la defensa y la seguridad colectiva, es decir, en las ambiciones panafricanas, pues la Organización de la Unidad Africana actuaba con cierta ambigüedad, no se sabía si era una especie de simple policía o una auténtica fuerza militar.⁴⁴ Antes de 1957, había muy pocos países independientes en África y desde este año hasta 1962, en apenas cinco años, casi toda

⁴³ Loc. cit. 4, p.275.

⁴⁴ Loc. cit. 2, p.549.

África va a salir del estatuto colonial, este fenómeno, es el resultado de la voluntad de los nuevos Estados de acelerar su descolonización.

Las dos potencias mundiales, la URSS y los EEUU, tenían razones diferentes para intensificar su acción en favor de la descolonización, siendo este movimiento uno de los fenómenos más importantes de las relaciones internacionales, ocurridos después de la Segunda Guerra Mundial.⁴⁵ Para la URSS, el proceso descolonizador era una perspectiva prometedora, porque los dirigentes africanos, que eran por definición anti-colonialistas y por tanto anti-occidentales, eran la mayor parte de ellos además socialistas. Sin embargo, los frutos fueron menores de lo que se esperaba por varias razones, la lucha anti-colonial fue inesperadamente corta y pacífica y los dirigentes africanos como Kwame Nkrumah, se manifestaron partidarios de la no alineación.

Hay que tener en cuenta que la relación de Londres y París, con sus antiguas colonias, estaba muy consolidada y la ayuda soviética, no superó nunca la prestada por estos países occidentales. Si la ayuda económica, es un instrumento diplomático de primer orden, los soviéticos la utilizaron de una forma sorprendentemente escasa y esto añadido a otras actuaciones de menor entidad como becas, relaciones culturales, etc., nos indica el carácter marginal de África, en el conjunto de las preocupaciones soviéticas.

Aunque los logros de la China comunista en África se han exagerado bastante, lo cierto es que este continente, fue más ajeno para China que para la URSS, no obstante se creó en Egipto la primera embajada china del continente en 1955. Tras la ruptura con la URSS, el deseo de China fue hacerles las cosas difíciles a Moscú, fundamentalmente ofreciendo un mayor fervor revolucionario, en un momento en que la URSS se orientaba hacia una diplomacia más pragmática. Pero la rápida propagación de la independencia, que como ya hemos visto se produjo, minó el impulso que Pekín pretendía dar a esta subversión y junto con sus problemas internos, como la Revolución

⁴⁵ Loc. cit. 1, p.252.

Cultural maoísta, provocó durante bastante tiempo, una retirada casi total de la presencia china en el continente africano.⁴⁶

La Guerra Fría, estuvo durante un tiempo perdida para los países occidentales, en la llamada “puerta trasera”, es decir, las zonas de Asia, África y América Latina, donde era imposible contener el avance soviético, al ser espacios resentidos con Occidente, por lo que Europa había hecho a lo largo de siglos de imperialismo. La existencia de un importante gradiente de poder, entre los mundos “primero” y “segundo”, por un lado y “tercer mundo” por el otro, creó el potencial para una rivalidad imperial a escala global, extendiendo lo que la Guerra Fría había producido en Europa.

En esta confrontación, se produjo un hecho importante en 1983, cuando la OTAN decidió el despliegue en Europa de nuevos misiles de crucero, mientras daba la oportunidad a la Unión Soviética de obviar esta necesidad, si desmantelaba a su vez sus propios misiles SS-20. Después de múltiples debates, el siguiente hito que nos interesa en esta confrontación entre los dos bloques, fue el encuentro entre Reagan y Gorbachov durante 1985, en la ciudad de Ginebra, pues algo había cambiado de forma radical, una época se acababa y parecía que sucedía lo mismo que cuando Napoleón y Alejandro I se reunieron en una rada, en medio del Niemen frente a Tilsit, parecía que la Humanidad volvía a resurgir y el mundo se reconfortaba.⁴⁷

⁴⁶ Loc. cit. 4, p.548.

⁴⁷ Loc. cit. 4, p.62.

4.2. FINAL DEL TOTALITARISMO EN EUROPA

4.2.1. Victoria de las democracias frente a los totalitarismos

Hacia la mitad de la década de 1980, el modelo comunista de la URSS y sus países “satélites” daba signos de agotamiento, el gasto militar representaba aproximadamente el 14% del PIB⁴⁸, la aguda situación económica que sufrían era ocultada por el Gobierno soviético y el paquete de reformas emprendidas, primero por Kruchev y luego por sus predecesores, habían hundido todavía más la economía soviética. En 1985, el entonces Secretario General del Partido Comunista de la Unión Soviética Gorbachov, empieza su política de “Perestroika” y de “Glásnost”, con la intención de que la apertura económica, contribuyese a mejorar el sistema y a superar el enorme descontento social.

A partir de este momento, se produce la gran mutación de la Unión Soviética, que primero se esboza y luego se confirma, a partir de 1987, con la definitiva difusión de la “Perestroika” y “Glasnot”, verdadera revolución que provocará el cambio del sistema internacional. Este cambio fundamental y decisivo, se puede explicar por razones internas: la Unión Soviética se había estancado desde los años setenta, además el estrato social nacido del régimen, habría tomado conciencia de la necesidad de reformar el sistema y de “relegitimar” a sus dirigentes. También por razones externas: los EEUU de Ronald Reagan, habían reaccionado con energía a la voluntad hegemónica de la URSS brezneviana y a su hiper-armamento, por la no-ratificación de los acuerdos SALT II. Como consecuencia de esta situación, tuvo lugar el lanzamiento de la Iniciativa de Defensa Estratégica por parte de EEUU, que a continuación iba a provocar el ahogo del complejo militar-industrial soviético.⁴⁹

⁴⁸ SIPRI Yearbook 1998, p.152.

⁴⁹ Loc. cit. 2, p.644.

La carrera de Hungría hacia el Estado de Derecho y la independencia política, tuvo un impacto decisivo en la evolución del régimen germano-oriental, el 10 de septiembre de 1989, tras infructuosos intentos con Berlín-Este, referentes a la suerte de los miles de turistas germano-orientales refugiados en Budapest, que querían ir a la Alemania del Oeste, el Gobierno húngaro decidió abrir su frontera con Austria. El “telón de acero”, por fin se levantó y Budapest hizo caso omiso, al invocar los Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos, del acuerdo República Democrática Alemana-Hungría, sobre la circulación de los ciudadanos de Alemania del Este, limitado únicamente a los países socialistas. El 18 de octubre de 1989, Erich Honecker dimitió, de la dirección del Partido Comunista de Alemania del Este y las vagas promesas de su sucesor Egon Krenz, lejos de estabilizar la situación, acentuaron el éxodo de personas mientras que las manifestaciones de masas redoblan su intensidad. Egon Krenz se juega el todo por el todo y en la noche del 9 al 10 de noviembre, hace que se abra el Muro de Berlín y anuncia elecciones libres. Este hecho trascendental, hizo que diese comienzo del fin de la Guerra Fría, que se produjo como consecuencia de varios factores, el más importante de ellos y que provocó el cambio del sistema internacional, fue el colapso comunista. Y el 25 de diciembre de 1991, Mijail Gorbachov presentó la dimisión, de su cargo como Secretario General del Partido Comunista de la Unión Soviética.

Los resultados de estos hechos comienzan a verse y en primer lugar, el enorme imperio que se extendía del Elba al Pacífico, del Polo Norte hasta Asia Central, vuela en pedazos. Rusia recibe la parte principal, pero otros países reclaman su independencia, su parte de riquezas y su derecho a gobernarse, corrientes transnacionales renacen, como también movimientos religiosos, en consecuencia, una inmensa zona de inestabilidad surge en Europa Central y Oriental, en Asia y a lo largo de sus costas del Pacífico.

En segundo lugar, la Unión Soviética contribuía a mantener un cierto orden mundial, porque desde hacia medio siglo la rivalidad entre el campo socialista y el mundo libre, había creado unas reglas de juego a las que se adaptaba la diplomacia

mundial. La Guerra Fría había terminado y el mundo llevaba camino de llegar a ser unipolar, si los EEUU permanecían como única superpotencia y no había expectativas para que surgiesen otros centros de poder en un futuro inmediato, además de los EEUU. La desaparición de la URSS tenía pues, consecuencias tanto a corto plazo, como a largo plazo, cuya lista sería muy larga de enumerar.

En tercer lugar, el hundimiento es brutal, porque no había sido previsto, ni por sus enemigos ni por sus valedores, tanto unos como otros, pensaban que Gorbachov podría después de una modernización, readaptar el régimen para su supervivencia, así pues el choque intelectual y la incertidumbre de lo que es más conveniente hacer, se plantea en la URSS a finales de 1991.⁵⁰ Polonia diez años, Hungría diez meses, Alemania del Este diez semanas, Checoslovaquia diez días, Rumania diez horas, así han sido resumidas la revoluciones de 1989, año en que ocurrieron todas las rupturas que echaron abajo el viejo orden heredado de la Segunda Guerra Mundial y año, en que de seísmo nacional, en seísmo nacional se produjo la deslegitimación y posterior sustitución de toda una clase dirigente, con transformaciones constitucionales radicales.

El año 1989, fue según su mejor cronista, Timothy Garton Ash, el “annus mirabilis” porque tuvieron lugar, en efecto, tres momentos importantes: Primero el 24 de agosto, la entrada del Primer Ministro no comunista en Polonia, Tadeusz Mazowiecki. El segundo momento importante, tuvo lugar el 9 de noviembre, con el reencuentro entre los dos segmentos separados de la nación alemana y la posterior destrucción del Muro de Berlín. Y el tercer momento, se produjo el 29 de diciembre, cuando el disidente Vaclav Havel, se instaló en la jefatura del Estado checoslovaco al salir de la prisión del régimen comunista.⁵¹

El fin de la Guerra Fría en 1989, supuso un incremento en la demanda de operaciones de mantenimiento de la paz en países extranjeros y al mismo tiempo, se plantearan exigencias más sofisticadas en materia de seguridad. Entre 1948 y 1988, la

⁵⁰ Loc. cit. 1, p.408.

⁵¹ Loc. cit. 2, p.647.

ONU sólo realizó 15 operaciones de este tipo, de las cuales únicamente 3 requirieron nada más que labores de observación. En cambio entre 1989 y 1991, la ONU llevó a cabo 31 misiones de paz, 24 de las cuales fueron de naturaleza muy compleja, por ejemplo, la misión para la descolonización del Suroeste africano en el Estado independiente de Namibia en 1989, fue la primera misión de observación de elecciones democráticas, una tarea que desde entonces se ha convertido en habitual.⁵²

El cambio del sistema internacional, la caída del comunismo y del sistema bipolar, han relanzado las controversias sobre el paradigma de las relaciones internacionales, es decir, el modelo de pensamiento capaz de ofrecer una explicación simple de una realidad geopolítica muy compleja. El famoso ensayo de Francis Fukuyama, anuncia el fin de la Historia tras el triunfo del modelo demócrata-liberal, el fin de los choques, de los enfrentamientos históricos en el sentido hegeliano, por fin la entrada en una sociedad tranquila. Henry Kissinger, efectúa una profunda reflexión sobre el retorno parcial a un mundo clásico de Estados-Naciones, al mundo antes de Sarajevo, es decir, antes de que empezara la Primera Guerra Mundial, pero a la larga perjudicaría a EEUU, que estaba más cómodo en la competición ideológica que caracterizaba a la Guerra Fría. Para Samuel Huntington, la actividad de los Estados-Nación, será ordenada en constelaciones que reflejarán las diferentes civilizaciones: será la era del “choque de civilizaciones”.⁵³

El brusco hundimiento del comunismo soviético, está unido a un inapelable fracaso económico y social, la Unión Soviética no ha instaurado sobre nuestro planeta el paraíso para todos, no ha alcanzado a EEUU como había prometido Kruchev. No ha evitado la creación de clases privilegiadas, como se demostró después durante la era de Breznev, la ausencia de libertades y la denuncia de los “gulags”, hacen pues de esta sociedad, otra cualquiera entre las sociedades totalitarias. En una palabra, la Unión Soviética ofrecía cada vez menos el modelo, de aquellos que quieren aspirar a una

⁵² WARE Helen, *Los conflictos y la paz*, Barcelona, Fundación Intermon Oxfam, 2007, p.110.

⁵³ Loc. cit. 2, p.716.

sociedad más perfecta y más justa y esta visión, no sólo la tenían los países capitalistas, sino que también alcanzaba a otros Estados socialistas, minados por la duda, la protesta y la miseria, en conclusión, en el final del siglo XX, la Historia desmiente el marxismo-leninismo en cada uno de sus puntos fundamentales.⁵⁴

En lo que concierne a la política estadounidense hacia Europa, se encuentra en primer lugar, la pérdida de centralidad del Viejo Continente en los temas mundiales, era algo inevitable que tenía que suceder tarde o temprano. Europa precipitó su caída con el periodo de barbarie y destrucción, que abarca desde 1914 a 1945, denominado la “Guerra Civil Europea” o la Segunda Guerra de los Treinta Años. Después, durante la Guerra Fría, se restauró artificialmente la centralidad europea, porque cuando Europa se convirtió en el principal escenario, del enfrentamiento entre las dos superpotencias, perdió su centralidad geopolítica en beneficio de EEUU.⁵⁵

En la década de 1990, eran ya muchos los comentaristas extranjeros que reconocían a EEUU, no sólo como el poder hegemónico global, sino también como el único laboratorio social de la humanidad. La rápida difusión de la nueva tecnología debida a Internet, fue sólo una manifestación más, del masivo impacto de EEUU como avanzado social del mundo y la desaparición del desafío soviético, coincidente con el avasallador despliegue de las nuevas capacidades militares de EEUU, produjo naturalmente una renovada confianza pública, en el singular poder estadounidense. La preponderancia estadounidense que se percibía en el extranjero, trascendía cada vez más lo exclusivamente militar, además se manifestaba en la innovación científica, en la adaptación tecnológica, en el dinamismo económico y en la experimentación sociocultural.⁵⁶

Con el fin de la Guerra Fría, comenzó a producirse un distanciamiento estratégico entre EEUU y Europa, además ésta había dejado de ser el campo de batalla

⁵⁴ Loc. cit. 1, p.411.

⁵⁵ ASH Timothy, *Europa y Estados Unidos ante la crisis de Occidente*, trad. Sara BARCELÓ, Barcelona, Tusquets Editores, 2005, p.166.

⁵⁶ BRZEZINSKI Zbigniew, *El dilema de EEUU. ¿Dominación Global o Liderazgo Global?*, trad. Albino SANTOS MOSQUERA, Barcelona, Paidós, 2005, p.29.

de una futura Tercera Guerra Mundial entre la OTAN y el Pacto de Varsovia, lo cual tuvo al menos dos importantes consecuencias. Por una parte, los EEUU dejaron de estar interesados en Europa, desde un punto de vista estratégico y su política exterior pasó a centrarse en Oriente Medio, en el Pacífico, en China y parte de Asia. Y por otra parte, aunque menos sabido pero muy importante, debido a la misma paz y seguridad, se experimentó a ambos lados del Atlántico un enorme crecimiento económico, con un espectacular incremento de los vínculos existentes entre Europa y EEUU, hasta el punto que ya no es posible distinguir entre empresas europeas y estadounidenses. De este modo y paradójicamente, mientras que Europa y EEUU se distanciaban en términos estratégicos y políticos, sus vínculos económicos se hacían más profundos que nunca.⁵⁷

La estructura internacional surgida de las ruinas de la Guerra Fría, presentaba una necesidad básica de entendimiento, entre los antiguos rivales en la era de la bipolaridad y ello ha debido combinarse con dos procesos especialmente sensibles que coexisten a lo largo de los últimos quince años. Por un lado, la reconstrucción económica y social que debe afrontar una Rusia convulsa y arruinada y por otro, el prolongado periodo de cohesión de las nuevas formas, que toman dos actores fundamentales. Estos actores son, la Unión Europea, en pleno proceso de consolidación y la Federación Rusa, que debe enfrentarse a un sistema internacional, en que ha perdido protagonismo e incluso la autonomía, que había ejercido la Unión Soviética durante buena parte del siglo XX.

La cooperación entre Rusia, Estados Unidos y la Unión Europea presenta un esquema de geometría variable, en que difícilmente, puede producirse una asociación entre los tres a nivel de igualdad. Sin embargo, la colaboración de EEUU con Rusia y con la Unión Europea, puede consolidarse e incluso reforzarse, existen precedentes de dicha colaboración en los Balcanes y en Afganistán, que pueden servir muy bien de

⁵⁷ LAMO DE ESPINOSA Emilio, *¿Una diferencia que marca la diferencia? Valores y cultura en Europa y los Estados Unidos?*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Documentos de Trabajo, nº 16, 2005.

referente para una estrecha cooperación a tres bandas, en el ámbito de la seguridad internacional.⁵⁸

En marzo de 1990, el Pacto de Varsovia demostró su inutilidad política para Moscú, al tratar el problema de la neutralidad de la futura Alemania reunificada y la función militar del Pacto, era ya discutida por los dos Estados que tuvieron que sufrir una intervención militar soviética, es decir, Hungría en 1956 y Checoslovaquia en 1967. El 25 de febrero de 1991, el Comité Político consultivo del Pacto, formado por los Ministros de Asuntos Exteriores y los Jefes de Estado Mayor, ratificó la propuesta de Gorbachov de disolver las estructuras militares del Pacto, el 31 de marzo de 1991. El Pacto de Varsovia, había sobrevivido dieciocho meses a la “doctrina Breznev”.

Con la desaparición del Pacto de Varsovia, surgió la pregunta de si, al desaparecer los peligros que llevaron a la creación de la OTAN, no provocarían a su vez la desaparición de la misma, pero pocos responsables políticos y militares, se manifestaron de acuerdo con su desaparición y la supervivencia de la OTAN se debió fundamentalmente a tres motivos.⁵⁹

El primero, era la voluntad americana de permanecer en Europa, producto del deseo de mantener una influencia política y de convicción sincera, de que una ausencia de EEUU podría favorecer, como tras el primer conflicto mundial, un nuevo aumento de contradicciones y peligros.

El segundo, la voluntad de la gran mayoría de los Estados europeos occidentales de preservar la presencia atlántica, porque después de todo, la Guerra Fría la ganaron los estadounidenses y la Alianza que ellos dirigen.

El tercero motivo estaba provocado, por la fascinación ejercida por la Alianza de las democracias occidentales, sobre las naciones del Este recientemente liberadas. “La Alianza no tiene necesidad de un enemigo para resistir”, había dicho el Secretario

⁵⁸ SERRA MASSANSALVADOR Francesc, *El triángulo septentrional: las relaciones entre EEUU, la UE y Rusia. Una complementariedad flexible y compleja*, Barcelona, Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo, Revista CIDOB d'afers internacionals, nº 69, 2005.

⁵⁹ Loc. cit. 2, p.676.

General Wörner: “Busca transformar de manera fundamental las relaciones de seguridad en Europa, más que simplemente reproducir el antiguo modelo de antagonismo Este-Oeste”.

Pero un motivo muy importante, para evitar la disolución de la OTAN, era la historia reciente que estaba en la mente de todos los dirigentes de los países occidentales, nos referimos a la llamada Segunda Guerra Fría y que de forma decisiva acabó con la Unión Soviética. Es preciso, hacer una descripción de su desarrollo para entender, que por cautela era mejor no precipitarse y seguir con las estructuras de la Alianza, que tan buenos resultados había dado, hacía poco tiempo.

Ahora, retrocedemos diez años antes y vemos, como el deterioro de la relación Este-Oeste, había comenzado con la victoria electoral de Ronald Reagan, a fines de 1980 y el regreso de los conservadores, así como la de los partidarios de la línea dura frente al Kremlin. Existía el animo de rearmar a los EEUU, en orden a poder negociar con Moscú, desde una posición fuerte, lo que llevaba aparejada una política de grandes incrementos en el Presupuesto de Defensa norteamericano y la instalación de misiles estratégicos, Pershing II y Cruise.⁶⁰ Los misiles Pershing II y Cruise, eran el vínculo entre la defensa norteamericana de su territorio y la del europeo, lo que llevó a la idea del fortalecimiento del pilar europeo de la OTAN, que fue muy bien recibida en los sectores más liberales europeos como el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y por otras razones, entre los halcones como Kissinger o Brzezinski.⁶¹

Sin embargo, el malestar europeo por la instalación de los misiles, tuvo su contrapartida, en el malestar de los norteamericanos, provocado por la postura tildada de cómoda, que adoptaron los socios europeos al reclamar más influencia en la Alianza, pero sin aportar más recursos, para el financiamiento de la defensa de Europa. Los Presupuestos Europeos de Defensa por lo general, no eran suficientes, mientras que la

⁶⁰ VALDÉS PHILLIPS Pablo y SALAZAR PARKS Juan, *Manual de política mundial contemporánea*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1995, p.131.

⁶¹ AGUIRRE Mariano y TAIBO Carlos, *El acuerdo de los euro misiles de Reykiavik a Washington*, Madrid, Instituto para Estudios Políticos para América Latina y África, Editorial Complutense, 1988, p.84.

mayor parte del Presupuesto de Defensa norteamericano, era destinado al equipamiento y mantenimiento de las costosas fuerzas convencionales, cuya misión primordial era la defensa de Europa.

Los europeos occidentales, querían seguir con una política independiente en el plano político, mientras seguían contando con EEUU para su defensa, es decir, querían desentenderse políticamente de Washington, pero seguir unidos a éste militarmente. Los europeos habían depositado su confianza en la estrategia de la disuasión, de ahí que insistieran en la presencia de tropas norteamericanas en Europa, pues ello significaba que cualquier ataque tendría como resultado automático, una represalia nuclear por parte de EEUU contra el agresor.⁶²

Además se creía, que el despliegue de los misiles reafirmaría la unidad de los Aliados, pues actualizaba el compromiso norteamericano con la disuasión nuclear en la que Europa quería confiar, pero en realidad, tuvo como efecto el que amplias multitudes se volcaran protestando, sobre las calles de Europa. La mayor parte de ellas, se efectuó en la República Federal de Alemania, en donde se unieron iglesias protestantes, universidades, el partido socialdemócrata, pacifistas y un nuevo partido, los Verdes, quienes acusaban a EEUU de alimentar la carrera armamentística. Alegaban que el entorno del presidente Reagan, pretendía inventar una “ventana de vulnerabilidad”, desfavorable para los EEUU y con tal argumento, reclamar más fondos para armas. Tal vulnerabilidad no sería más que una falacia, para tratar de imponer un gigantesco gasto militar, porque en el momento de firmar el tratado SALT-II, los negociadores norteamericanos dijeron que había un equilibrio estratégico y que ese Tratado no dejaba indefenso a EEUU.

Apenas un año después, Reagan empezó a proclamar que existía una inferioridad de EEUU, entonces sólo podían ocurrir tres cosas: o los soviéticos habían realizado algún avance en armamentos, lo cual no había sido denunciado por el Pentágono, o

⁶² SÁNCHEZ PEREYRA Antonio, *Geopolítica de la expansión de la OTAN*, México, Editores Plaza y Valdés, 2004, p.306.

Carter se equivocó al firmar el acuerdo SALT-II, lo cual no parecía cierto o esa inferioridad no existía, como se quería demostrar.⁶³ Por su parte, los soviéticos intentaron capitalizar a su favor las protestas y las manifestaciones antinucleares, para tratar de obstruir las negociaciones, sobre el retiro de sus misiles y lograr el desmantelamiento de los misiles norteamericanos, sin tener que hacer lo propio. El Partido Laborista británico se declaró contra la instalación, de los misiles nucleares en Gran Bretaña y la socialdemocracia alemana se inclinaba contra la OTAN. Ante el peligro que corría la Alianza, frente a estas tensiones, EEUU respondió proponiendo la “opción cero”, con lo que invertía los papeles, al aceptar no desplegar ninguno de sus Pershing II y Cruise, a cambio de que la URSS desmantelara sus misiles. La crisis de los misiles se desvaneció, conforme se producía el despliegue norteamericano, Gorbachov, de manera sorprendente, aceptó una propuesta anterior de Reagan, sobre cero misiles de alcance intermedio para ambas potencias.

EEUU se había impuesto en esta negociación, aunque el saldo de esta segunda Guerra Fría, era muy diferente de lo que había ocurrido en el pasado: mientras que en la primera agudización de la Guerra Fría, el conflicto se caracterizó por el enfrentamiento norteamericano-soviético y la cohesión europeo-norteamericana, ahora se trataba del enfrentamiento soviético-norteamericano y del enfrentamiento europeo-norteamericano. Con la unificación de Alemania y la desaparición del Pacto de Varsovia, el riesgo de ataque por sorpresa había desaparecido en Europa, la tensión central Norteamérica-Soviética desapareció, con la descomposición del dispositivo soviético en el mundo y después con la disolución de la Unión Soviética. Con estos antecedentes tan recientes y con un panorama incierto, pocos políticos y militares de los países de la Alianza, pusieron mucho énfasis en su eliminación.

⁶³ TORQUEMADA J., *Las armas nucleares*, Madrid, Editorial Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África, 1985, p.117.

4.2.2. El mundo unipolar

Tras la caída del muro de Berlín, el mundo ha abandonado la Guerra Fría, para pasar del sistema bipolar de la post-guerra, a un mundo monopolar regido por los EEUU de América, cuyo fin primordial, era encargarse de los problemas y preocupaciones debidos al desmantelamiento de la URSS.⁶⁴ Como, por ejemplo, podemos citar entre otros casos, el riesgo de una dispersión anárquica de los armamentos de la URSS, el riesgo aún mayor de una proliferación de armas de alta tecnología en el Tercer Mundo, el respeto de los Tratados concluidos por las nuevas Repúblicas independientes, que tuviesen armas nucleares en su territorio y la cuestión del control nuclear, en el seno de la nueva Comunidad de Estados Independientes.

El final de la Guerra Fría, rompe las ideas respecto a la situación internacional de África, se confirma su aislamiento en el sistema internacional, por ser poco codiciada al estar apartada de los tres polos de desarrollo contemporáneo, Europa, América del Norte y Asia-Pacífico y en consecuencia, cae en la espiral dramática del “desarrollo del subdesarrollo”. El año 1989, fue el de la aceleración del cambio en la República de Suráfrica, que comenzó con el cambio en la jefatura del régimen, al retirarse el presidente Botha y el nuevo líder De Klerk afirmó: “... mi objetivo es una República de Suráfrica nueva, desembarazada de los antagonismos del pasado, libre de toda forma de dominio o de opresión”, debido a esto, las elecciones multirraciales se desarrollaron con bastante regularidad.⁶⁵

Aunque la verdadera y sórdida batalla se venía desarrollando en América Latina, especialmente en la zona estratégica vital para los EEUU, como era el Caribe y sobre todo Cuba, con Fidel Castro. El líder cubano, había triunfado contra de la dictadura de Fulgencio Batista, estableciendo la hegemonía del Partido Comunista cubano en la isla, e iniciando esta confrontación. De esta manera el comunismo estaba cerca, muy cerca y

⁶⁴ AMA DEL Carlos, *Hacia un nuevo orden mundial*, Madrid, Editorial Carlos del Ama, 2007, p.7.

⁶⁵ Loc. cit. 2, p.696.

había que iniciar una política agresiva, así pues, desde la Administración de Eisenhower, se tenía la idea de establecer una base de operaciones para derrocar a Castro, aliándose con los cubanos anti-castristas. Al salir Eisenhower del poder, la Administración Kennedy retomó el asunto y quería olvidar la timidez política aplicada por Eisenhower, para aplicar a su vez una política agresiva, que devolviera a la poderosa nación su posición hegemónica en el mundo occidental. En abril de 1961, se produjo la invasión en la Bahía de Cochinos, realizada por un grupo de exiliados cubanos, transportados por naves y aviones norteamericanos, que desembarcaron en esta bahía, pero fueron dura y fuertemente derrotados. El entusiasmo que produjo el ascenso del joven Presidente demócrata Kennedy, al Poder Ejecutivo en los EEUU, se vio fuertemente afectado con el contundente fracaso de Bahía de Cochinos. La explicación oficial del fracaso, fue responsabilizar directamente a los servicios de información y a los altos mandos militares, también el cálculo de los estrategas de Kennedy falló, cuando predijeron un levantamiento popular en contra de Castro, por lo tanto la derrota, no era militar, sino política, Cuba se había convertido en un foco comunista en el corazón mismo del Caribe.⁶⁶

En 1989, la China Popular estaba en el camino de la modernización, del crecimiento económico y también de la democracia, pero en abril los estudiantes chinos se manifestaron en la plaza de Tiananmen y fueron aplastados por los blindados del Ejército, provocando las sanciones norteamericanas políticamente inevitables, pero que pronto tendrían que ser levantadas.⁶⁷ El Presidente Clinton, pensaba que aislando a este país, no es como se defienden los derechos humanos y deben seguir las relaciones comerciales normales, aun cuando la China Popular, violaba las libertades fundamentales, porque había que decirlo francamente, sin ocultar la verdad.

El colapso de la Unión Soviética, aumentó el peso relativo del poderío estadounidense, brindándole la posibilidad de intervenir prácticamente donde quisiera,

⁶⁶ LAMORE Jean, *Études caraïbes*, Bordeaux, Presses Université de Bordeaux, 2003, p.67.

⁶⁷ Loc. cit. 1, p.555.

con la consiguiente proliferación de intervenciones, como pueden ser la invasión de Panamá en 1989, la guerra del Golfo en 1991, la intervención en Somalia en 1992, seguidas por las intervenciones en Haití, Bosnia y Kosovo, valiéndose de nuevas tecnologías militares y de comunicación, que marcaron un salto cualitativo en su capacidad de acción militar.

En Somalia, después de la Primera Guerra del Golfo, intervino EEUU militarmente para proteger a los débiles y pobres, pero confiado en la potencia militar de su Ejército, no reaccionó del descalabro sufrido por sus tropas en Mogadiscio y fue obligado a un repliegue, es decir, un triste final para una superpotencia. En Haití un golpe de Estado, dado a los cuatro años de la caída de Duvalier, quita al Presidente Aristides, que es repuesto poco después, con esta inestabilidad política, la corrupción y la anarquía hacen posible una corriente de refugiados haitianos, hacia las costas de EEUU. Mediante una Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, las tropas norteamericanas desembarcaron en la isla y restablecieron la democracia, pero la situación económica y social era muy grave.

Con el acuerdo de Dayton en noviembre de 1995, se terminó la tragedia de la ex-Yugoslavia, una guerra no declarada, llamada “limpieza étnica” y en virtud de dicho acuerdo se estableció en Bosnia una Federación croata-musulmana y una República bosnio-serbia. Los EEUU participan en la IFOR, encargada de vigilar la aplicación del acuerdo, defendiendo los derechos humanos que las tropas de Milosevic no habían dejado de pisotear, porque el restablecimiento de la paz era necesario para el funcionamiento del Estado de Derecho.

El final de la Guerra Fría, no proyectó un mundo multipolar con Europa elevando su protagonismo, sino que bastó el conflicto de los Balcanes a comienzos de los años noventa, para que se revelase su incapacidad militar. El conflicto de Kosovo demostró la distancia tecnológica entre Europa y EEUU, con el fin de la Guerra Fría, Europa disminuyó sus gastos de Defensa gradualmente, a menos del dos por ciento de su PIB, mientras EEUU trató de ganar dividendos con la paz, al aumentar su influencia,

en los antiguos países comunistas. Después de décadas de negarse a abordar las cuestiones de seguridad y defensa, la Unión Europea parece que cambió de actitud con la guerra de 1999 en Kosovo, donde lejos de repetir la pasividad y sumisión ante los acontecimientos, se produjo una reacción que quedará como el elemento catártico y catalizador para el futuro de Europa. Kosovo representó, además del esfuerzo del momento, un doble reto para los europeos, primero, conseguir dotarse de unas capacidades militares suficientes y capaces de realizar una misión de apoyo a la paz. Y en segundo lugar, poder llegar a contar con unos mecanismos de decisión, distintos de los de la Alianza Atlántica, con los que poder hacer realidad su proyección militar.

Es importante destacar en este punto, que la capacidad militar de EEUU es mucho mayor que la de Europa y teniendo un número menor de soldados, tiene un tercio más de gasto militar, lo cual demuestra que los Ejércitos del futuro, no es que sean más pequeños, que lo deben ser, sino que son distintos en su composición para estar más preparados a las nuevas misiones. Los Presupuestos de Defensa de los EEUU, disminuyeron o permanecieron estables durante gran parte de los años noventa, aunque estos gastos permanecieron siempre por encima del tres por ciento del PIB estadounidense, pues todavía a fines de los años ochenta, los gastos estadounidenses en Defensa estuvieron en torno al siete por ciento del PIB.⁶⁸ La reducción progresiva de los aparatos militares y la disminución de los Presupuestos de Defensa, en un buen número de países occidentales después del Guerra Fría, no hizo cambiar las estructuras esenciales de las políticas clásicas de seguridad.

Los nuevos planteamientos no militares de la seguridad, intentan plasmar las preocupaciones ciudadanas sobre el empleo, el medio ambiente, la renta, la salud, la delincuencia, el hambre o la represión. En este sentido, el concepto de “seguridad humana”, significa seguridad y protección contra este tipo de amenazas y el “dividendo del desarme” sería uno de los mecanismos adecuados para financiar esa nueva seguridad. Michael Renner, investigador del Worldwatch Institute, calculó que en 1994

⁶⁸ SADER Emir, *La venganza de la historia*, México, Ediciones Era, 2006, p.39.

el mundo gastó unos 16.000 millones de dólares en desmilitarización y construcción de la paz, este es lo equivalente al dos por ciento de los gastos militares mundiales.⁶⁹

El planteamiento de la seguridad, descansa en un principio fundamental y de gran sentido común: es mucho más barato y efectivo prevenir que curar, es más rentable invertir en la prevención de conflictos, que tener que afrontar después las consecuencias de dichos conflictos una vez que estallan y se descontrolan. Pero hay una gran resistencia a dedicar para este fin, la misma cantidad de energía humana y recursos económicos, que en el pasado se consagraron a la Guerra Fría. En los años ochenta, los países del mundo fueron capaces de asignar, una media de 900.000 millones de dólares anuales, para mantener una enorme maquinaria militar como hemos visto. En los noventa, las sociedades se plantean cómo invertir ese potencial económico, que movilizó a 28 millones de soldados en todo el mundo, para dedicarlo a tareas urgentes, que satisfagan las necesidades básicas de la población mundial.

Vencer la inercia del pasado y poner en marcha iniciativas duraderas de transformación, es lo que puede proporcionar ese “dividendo del desarme”, que de momento consiste en paliar el legado del pasado, desminado, operaciones de mantenimiento de la paz en situaciones de crisis, etc., teniéndose que invertir más, para construir el futuro y hacer que la paz sea un “bien consolidado”. Tomando como fecha de referencia 1994, momento en el cual se dieron los pasos decisivos para impulsar de nuevo la OTAN, la tendencia demuestra que a pesar de que el gasto militar en los EEUU había declinado, el gasto mundial militar se había reducido en una proporción mayor, por lo que el gasto bélico de los EEUU, había crecido en términos proporcionales, esto es, como porcentaje dentro del gasto militar mundial. En este sentido, muy probablemente el año de 1998, se registre en la historia como el punto más bajo en cuanto gasto militar, se refiere no sólo en los EEUU, sino al mundo entero, después de transcurridos diez años de recortes sostenidos durante la Posguerra Fría.⁷⁰

⁶⁹ FISAS ARMENGOL Vicenç, *Cultura de paz y gestión de conflictos*, 2ª edic., Barcelona, Icaria, 2004, p.318.

⁷⁰ Loc. cit. 49, p.158.

Sin embargo, estas consideraciones propias de los años noventa y plenamente de actualidad se desaprovecharon, pues la desaparición como potencia mundial de la URSS, hizo posible que permaneciese únicamente como poder mundial la potencia antagonista, es decir EEUU, cuyas Fuerzas Armadas quedaron libres de poder intervenir en cualquier parte del mundo. Con las intervenciones ya mencionadas, como la invasión de Panamá en 1989, la guerra del Golfo en 1991, la intervención en Somalia en 1992, seguidas por las intervenciones en Haití, Bosnia y Kosovo.

Esta superioridad militar produjo según Kagan, la propensión a usar la fuerza y este razonamiento, quedó claro en las negociaciones previas al bombardeo de Kosovo, pues se pudo observar cómo los europeos intentaron hasta el último momento, encontrar una solución negociada, sin éxito, y como los estadounidenses entraron en acción militar. Para Kagan, los EEUU tendrían una nada razonable demanda de seguridad “perfecta”, resultado de su forma de vida y estando por siglos protegidos por dos océanos, situación radicalmente diferente a la europea, durante largas centurias involucrada en guerras, agresiones e invasiones.⁷¹

En otras palabras, los gastos de defensa de los EEUU resultarán pues considerablemente superiores, a los que prevalecieron en los tiempos de la gran rivalidad con la Unión Soviética. Cabe añadir que ya en 1997, el Presupuesto de los EEUU resultaba casi tan grande, como el total de las seis naciones más poderosas que le seguían en lista y duplicaba el Presupuesto de Defensa, de todos sus posibles adversarios juntos. La preocupación evidente, es que la apabullante superioridad referida, pueda conducir a la sub-valoración de la diplomacia y las alianzas internacionales y por consiguiente, a sobre-valorar el unilateralismo y las opciones militares.

⁷¹ Loc. cit. 55, p.40.

4.2.3. Rearme sin enemigo definido

A partir de 1998, se invierte la tendencia de reducción del gasto militar y en el periodo 1998-2000, se aumenta dicho gasto en todo el mundo, pero sobre todo destacan los incrementos de los presupuestos militares de EEUU y de la Federación Rusa. Otras regiones donde se aumentó también, fueron África y el sur de Asia, donde la tensión indo-pakistaní, reflejó un incremento del 23 por 100 para la región en su conjunto. Esta tendencia se vio reforzada tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, siendo probable que se hayan acabado los magros “dividendos de la paz”, auspiciados tras la Guerra Fría y que según las estimaciones globales consistieron en tan sólo una reducción de 1,4 por 100 durante el periodo 1991-2000.⁷²

La unidad alemana, principal logro del fin de la Guerra Fría, siempre fue un objetivo de la diplomacia norteamericana y comprendió su Presidente, que no podía impedir ni retardar la unión de las dos Alemanias, posición que contrastó con las dudas y reticencias de Francia y de Gran Bretaña. De esta forma los EEUU, han favorecido la aproximación de Alemania al campo occidental y ayudado a disipar la tentación de neutralismo, que habría podido seducir a una mayoría de alemanes. Igualmente con su política, los EEUU contribuyeron a reforzar la posición de Gorbachov, cuya suerte preocupaba, pues si el hombre de la “perestroika” perdía el Poder, los viejos demonios tendrían de nuevo el campo libre, pero si continuaba gobernando, la evolución hacia la democracia y la economía de mercado seguirían.⁷³

Los EEUU encuentran un sustituto de la Guerra Fría, en la definición de un concepto de “diplomacia global”, en resumen, para defender los valores democráticos se harán los mayores sacrificios, no tienen ambiciones territoriales, sino únicamente salvar la democracia donde esté amenazada por un retorno al totalitarismo y estas ideas, son las que defiende el interés nacional norteamericano. Desde 1945, se ha producido una

⁷² Loc. cit. 49, p.159.

⁷³ Loc. cit. 1, p. 556.

vinculación entre el Derecho Internacional y la Moral, entendiendo que la soberanía ya no es un poder real, sino una autoridad legítima, por tener respeto a los derechos humanos y a la democracia. Por lo tanto, los sistemas de gobierno de todo el mundo deben atenerse a estos valores, convencidos de esta manera, para obtener el bien público en sus diversas facetas, como puedan ser la estabilidad económica, la protección ambiental o la igualdad de todas las personas. Los valores y principios en juego, sientan las bases para una nueva concepción del internacionalismo, definido, como el compromiso con los ideales éticos cosmopolitas y el intento de afianzarlos en las instituciones políticas, sociales y económicas.

La fase contemporánea de la globalización, está transformando los cimientos del orden mundial, alejándonos de un mundo exclusivamente basado en la política de Estado, para pasar a una forma nueva y más compleja de política mundial, con múltiples niveles de gobierno. Si EEUU, no puede dirigir el mundo en solitario, tampoco la nueva Europa ampliada, podrá funcionar al margen de una gran comunidad trasatlántica, tragedias como las de Oriente Próximo y el mundo subdesarrollado, sólo pueden detenerse mediante la colaboración de europeos y estadounidenses, de este manera se darán las condiciones, en las que las naciones libres avancen hacia un nuevo orden de libertad.⁷⁴ Actualmente después de años de tensiones, está claro que los intereses de Europa y EEUU, divergen cada vez más y la relación transatlántica ha cambiado la actitud de Europa, pues cree que EEUU es una potencia arbitraria, unilateral y muy beligerante y EEUU, a su vez, piensa que Europa es un continente cansado, poco riguroso y débil.⁷⁵

Los cambios de postura política, están claramente delimitados, en la rivalidad de las principales variantes que componen la política de globalización, las dos posturas principales son el neoliberalismo y el movimiento anti-globalización. Por un lado, el neoliberalismo se limita a perpetuar los sistemas económicos y políticos existentes y no

⁷⁴ Loc. cit. 42, p.35.

⁷⁵ KAGAN Robert, *Power and Weakness*, Stanford, Stanford University, 2003, p.62.

propone verdaderas políticas, para hacer frente a los problemas del fracaso de los mercados. Por otro, la postura radical contra la globalización, parece creer ingenuamente en la capacidad de las acciones locales, para resolver o combatir las prioridades de gobierno generadas por las fuerzas globalizadoras.

Si EEUU actúa en el mundo en solitario, no podrá contribuir a suministrar bienes públicos globales, tan importantes como el libre comercio, la estabilidad económica y la sostenibilidad ambiental, por otra parte, cosas necesarias para su propio desarrollo y prosperidad. La posición alternativa es la socialdemocracia global, que pretende partir del proyecto de la socialdemocracia y al tiempo, hacer suyos los avances del orden multilateral. Su fin, es adoptar parte de los valores e ideas de la socialdemocracia y aplicarlos a la nueva situación económica y política en el mundo, porque los pactos sociales nacionales son insuficientes, para garantizar un equilibrio real entre los valores de la solidaridad social, la política de la democracia y la eficacia del mercado.⁷⁶

El desafío actual, como ha señalado el Secretario General de Naciones Unidas Kofi Anan, es diseñar un pacto o proyecto similar, que sirva de base para la nueva economía mundial. El ritmo del mundo globalizado actual, tiene el cambio como constante y esto se aplica de igual modo a las Naciones Unidas, que tienen que prestar más servicios a más personas y en más lugares que nunca.⁷⁷ El sueño de un Mundo en el que las Naciones-Estado, pudieran ser los únicos árbitros de los conflictos internacionales es un vestigio del pasado, ahora que las Organizaciones No Gubernamentales y actores no estatales, se han convertido en protagonistas clave de las relaciones internacionales.⁷⁸

⁷⁶ HUNTINGTON Samuel, *The Lonely Superpower*, New York, Foreign Affairs, 1999, p.54.

⁷⁷ ANNAN Kofi Atta, *Invertir en las Naciones Unidas. En pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo*, Nueva York, United Nations Publications, 2006, p.38.

⁷⁸ MENDELSON FORMAN Johann, *¿Podrá salvar la reforma a la ONU? Oportunidades para la creación de un organismo multilateral eficaz para el siglo XXI*, Real Instituto Elcano, Documento de trabajo nº 40, 2005.

Aunque el Secretario General de Naciones Unidas, Boutros-Ghali, no se mostrase partidario de crear unas fuerzas permanentes, ya que consideraba que resultarían poco prácticas e inadecuadas⁷⁹, prefiriendo utilizar “Fuerzas a la carta”, de varios tamaños y configuraciones, sin embargo, unas Fuerzas de Paz Permanentes gozarían de muchas ventajas. Unas Fuerzas estables de Naciones Unidas, además de solucionar la tardanza de las Fuerzas nacionales, sería el paso previo para estimular el proceso de reducción, de los aparatos militares nacionales. Incluso podrían desaparecer, si Naciones Unidas consigue ser depositaria de la autoridad moral y de la capacidad para actuar, tanto de forma pacificadora, como impositiva, dentro de un proceso que transformaría las actuales capacidades militares nacionales, en un sistema de seguridad colectiva. El sistema actual dificulta, la asignación de recursos presupuestarios por parte de los Estados, que se aprueban sólo una vez al año, con lo que el Secretario General nunca tiene las garantías, de si dispondrá finalmente de las cantidades requeridas.

Por lo tanto, hay autores que consideran que unas “Fuerzas Permanentes”, serían más baratas, operativas y eficaces si tuvieran un carácter estable y estuvieran en estado de alerta permanente, al menos un número determinado de ellas.⁸⁰ Pero como ya señaló Hans Morgenthau, hace veinte años, las operaciones de mantenimiento de la paz sólo serían eficientes y dignas de crédito, cuando los intereses políticos y la capacidad de las naciones, quieran que lo sean. No depende de la propia organización, ni tan sólo del Consejo de Seguridad, que se evolucione en esta dirección, sino del trabajo permanente, responsable y solidario del conjunto de naciones que forman parte de Naciones Unidas.

Los sucesos del 11 de septiembre de 2001, fueron fundamentales en la historia de la política del poder, pues diecinueve fanáticos con escasos recursos económicos, sumieron a la potencia más poderosa y más tecnológicamente avanzada del mundo, en el pánico, provocando una crisis política global. Entre las secuelas de su acto, se

⁷⁹ BOUTROS-GHALI Boutros, “Una nueva etapa para las Naciones Unidas”, *Política Exterior*, nº 31, invierno, 1993, p.40.

⁸⁰ FISAS ARMENGOL Vicenç, *El desafío de Naciones Unidas ante el mundo en crisis: La reforma de las Naciones Unidas y el futuro de los “casco azul”*, Barcelona, Icaria, 1994, p.129.

encuentran, la militarización de la política exterior estadounidense, la aceleración de la reorientación occidental de Rusia, el crecimiento de las fisuras existentes entre Norteamérica y Europa, la intensificación del malestar económico estadounidense y la modificación de la definición tradicional de los derechos civiles en EEUU.⁸¹

Muy poco de lo ocurrido en la política exterior norteamericana desde el 11 de septiembre de 2001, ha estado condicionado por presiones internas, sino por las circunstancias extraordinarias de los ataques a las Torres Gemelas y el Pentágono. Después de los ataques, los norteamericanos sentían gran confusión y una justificada ira, porque alguien hubiese intentado causarles daño en tal grado, así como un sentimiento de orgullo, expresado por los millones de banderas que de pronto aparecieron por doquier. El país se permitía dejarse llevar en varias direcciones y estaba preparado para aceptar riesgos importantes, como fue acabar en un problema largo y sólo tangencialmente relacionado con Al Qaeda: Irak.

Esta manera de obrar, se llevó por delante el masivo apoyo público que recibió EEUU tras el 11 de septiembre y enemistó a la mayoría de los aliados cercanos, que procuraron buscar un contrapeso, contra la influencia de los EEUU. Esta autonomía, sin embargo, implicaría un aumento del Presupuesto de Defensa de los países europeos, así como un significativo esfuerzo, en I+D y tecnología de la defensa. En conjunto, por razones tecnológicas y geopolíticas, este sistema europeo de defensa, seguirá funcionando en estrecha coordinación con los EEUU, pero con un mayor grado de libertad política.

La superioridad tecnológica y la disposición a utilizar el dinero de sus contribuyentes, para financiar su rango de superpotencia, convierten a los EEUU en el socio indispensable de la política europea de defensa, pero ya no como potencia decisoria, como ocurría durante la Guerra Fría, sino como un nudo clave en una compleja red de toma de decisiones estratégicas.⁸² El presidente George Bush hizo un

⁸¹ Loc. cit. 43, p.64.

⁸² AUTOR CASTELLS Manuel, *La era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura*, México, Siglo XXI, 2004, p.384.

cambio fatal en la política exterior de los EEUU, rechazando la estrategia con la que ganó la Guerra Fría, es decir, combinación de contención y disuasión, llevada a cabo a través de agencias como la ONU y la OTAN. La doctrina Bush da la vuelta a todo aquello, la esencia de la nueva estrategia es militar: golpear al enemigo en potencia, unilateralmente si es necesario, antes de que tenga ocasión de golpearnos.⁸³

Sin embargo, los europeos habrían concluido de manera razonable, que la amenaza planteada por Saddam Hussein, era más tolerable para ellos, que el riesgo de sacarlo del poder, una tolerancia que sería el producto de la debilidad y de quien tras los atentados del 11 de septiembre, tuvo que enfrentarse a menos amenazas que los EEUU.

4.3. LA NUEVA AMENAZA

4.3.1. Lucha contra el terrorismo

Cuando el 11 de septiembre de 2001, un grupo de terroristas islámicos estrelló dos aviones, contra las torres gemelas del World Trade Center de Nueva York, dio la impresión que se estaba materializando, la manera que tomaría el mundo tras la Guerra Fría. Durante la existencia de EEUU como nación independiente, los norteamericanos han considerado normal la seguridad y una situación muy rara, momentos de inseguridad. La situación a partir de ahora será, sin embargo, la contraria. En la era de la globalización, la inseguridad será la realidad duradera y la búsqueda de seguridad, una preocupación constante. En consonancia con esta situación, Washington habla de amenazas externas, como “la proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo y “Estados canallas” y por otra parte los europeos, las encaran como amenazas internas, como “conflictos étnicos, migración, crimen organizado, pobreza, degradación ambiental”, en consecuencia, Kagan se pregunta si esa visión europea, no derivaría de

⁸³ SCHLESSINGER Arthur Jr., *Eyeless in Irak*, New York, Review of Books, 2003, p.64.

ser Europa militarmente débil y económicamente fuerte.⁸⁴ En estas circunstancias, nos encontramos en todo el mundo, apocalípticamente amenazados por este monstruo tan impredecible, como es la “guerra irregular”, un enemigo desconocido que condiciona nuestras vidas. Un enemigo sin territorio que nos sirva de referencia, que nos chantajea y con el que nos vemos obligados a convivir, un enemigo que además se alza frente al mundo económicamente desarrollado, como defensor de pueblos marginados.

Esa fecha del 11 de septiembre del año 2001, es un hito especial en una fractura que ha existido siempre: la que nos separa a nosotros, los “civilizados” de ellos, los “bárbaros”, la democracia frente a la barbarie.⁸⁵ La interdependencia significa, la existencia de distintos destinatarios de la acción que se lleva a cabo, por ello debiera ser lógicamente interdependiente la respuesta de los afectados, pues la amenaza es ciertamente global. Sin embargo esto no es así, pues al igual que sucedía durante la Guerra Fría, los EEUU se erigen sin discusión en el motor de la acción, amparados además por haber sido la víctima directa de los ataques, que marcan el inicio de la angustia a nivel planetario. Una angustia, que como señalaba André Glucksmann, refiriéndose a ese terrible atentado: “Desestabiliza proyectos y puntos de referencia, perturba la imagen de los demás y de uno mismo... ¿Cómo desmentir ese vago sentimiento de que ya no se está seguro de nada?”.⁸⁶

Frente a la ignorancia en la que los ciudadanos se encontraban en el pasado, pues no se sabía hasta que punto el desafío soviético era tan terrible como se contaba, ni en que medida se agrandaba, con vistas a justificar la carrera de armamentos, ahora se da un paso más y ya, ni las autoridades saben cuál es el poder real de ese enemigo que nos acecha. Nos encontramos ante un poder difuso, sin capacidad de interlocución responsable, imposible de delimitar en sus contornos físicos y por lo tanto, comparado

⁸⁴ Loc. cit. 55, p.40.

⁸⁵ CORM Georges, *La fractura imaginaria: las falsas raíces del enfrentamiento entre Oriente y Occidente*, Barcelona, Tusquets, 2004, p.12.

⁸⁶ GLUCKSMANN André, *Dostoievski en Manhattan*, trad. María CORDÓN, Madrid, Taurus, 2002, p.15.

con el desafío de antaño, más sujeto a la especulación, a la exageración y en definitiva a las políticas incontroladas.

Entre estas políticas se encuentra “la cultura del miedo” y su corolario, las restricciones a nuestras libertades, pues el terrorismo se ha convertido en la gran coartada, que permite justificar cualquier acción represora. El terrorismo constituye para las empresas de armamento norteamericanas, la alternativa que sustituye a la Unión Soviética, como potencial justificación mercantil del presupuesto militar de los EEUU.⁸⁷ En la actualidad, a las dos ramas del terrorismo, el “nacionalista” de carácter independentista y el “revolucionario” de naturaleza socioeconómica, hay que añadir aquellas acciones que tienen como propósito, la erosión de las bases económicas y sociales de las sociedades más desarrolladas, pues son consideradas por quienes pretenden socavarlas, como el resultado de injustas desigualdades económicas de los pueblos.

En consecuencia, la recesión económica internacional y la guerra contra el terrorismo, definen un escenario adverso para la ayuda al desarrollo, EEUU se ha negado a asumir compromisos financieros para prioridades de desarrollo, pero ha aumentado la ayuda económica como instrumento de la política exterior. Aumento inferior en todo caso, al que se ha producido en su gasto militar, que parece haber optado por la fuerza, antes que por la diplomacia, en sus relaciones exteriores, por el “neo-keynesianismo militar” y el recurso a la guerra, para reactivar su economía. Aunque es difícil de calcular ese gasto militar, desde luego supone un elevado “coste de oportunidad” para la ayuda al desarrollo, de igual forma, la distribución geográfica y las prioridades de la ayuda están cambiando, en función de las logísticas de la guerra y de los intereses de seguridad.

Los Estados de la “línea del frente”, en la “guerra contra el terrorismo”, reciben los mayores aumentos, en especial en ayuda militar y de seguridad. Pakistán dejó de

⁸⁷ SERRANO MARTÍNEZ Jorge, *Dostoievski frente al terrorismo*, Alicante, Editorial Club Universitario, 2006, p.197.

recibir ayuda, como penalización por las pruebas nucleares de 1998 y por el régimen militar de Musharraf, pero tras el 11 de septiembre, se convirtió en el cuarto receptor mundial de ayuda bilateral de EEUU, superado solamente por Egipto. Con el fin de obtener la anuencia turca, para abrir el frente norte en la guerra contra Irak, EEUU ofreció 26.000 millones de dólares a Turquía, para renegociar su deuda externa y otros 6.000 millones de ayuda para otros fines.⁸⁸

Otros países verán condicionada la ayuda a las exigencias de la “guerra contra el terrorismo”, por ejemplo, África Subsahariana y América Latina, consideradas áreas estratégicamente “seguras” en la guerra contra el terrorismo, ya están siendo objeto de menos atención política y una reducción de los compromisos financieros. La tendencia a la militarización y a la politización de la ayuda humanitaria sigue un ritmo ascendente, pues tras las experiencias de Kosovo y Afganistán y con Irak en perspectiva, EEUU ha creado una nueva oficina de Reconstrucción y Ayuda Humanitaria dependiente del Pentágono, que conducirá la asistencia a la población civil, con los mismos criterios de las operaciones de cooperación cívico-militar (CIMIC). Las ONG, las Agencias de Naciones Unidas y la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea, han expresado su rechazo a la dirección militar estadounidense, de las operaciones humanitarias en Irak.⁸⁹

El que fue Secretario de Defensa con Bush, Donald Rumsfeld, justificaba declararse partidario de “una guerra larga contra el terrorismo”, comparable a otras aventuras bélicas de su país en el pasado: “Durante la Guerra Fría, generación tras generación desde 1950, se invirtió dinero en defensa y en enviar tropas al exterior que la gente hubiera preferido gastar en otras cosas. Pero en EEUU los ciudadanos han demostrado que son capaces de apoyar grandes inversiones en defensa, incluso en tiempos de paz, para luchar contra amenazas serias, persistentes y expansionistas, pero

⁸⁸ AGUIRRE Mariano y GONZÁLEZ Mabel, *Tiempos difíciles: Guerra y Poder en el Sistema Internacional*, Barcelona, Icaria, 2003, p.246.

⁸⁹ *Ibidem*, p.247.

invisibles”⁹⁰. El trasfondo de la “guerra contra el terrorismo”, es parte de lo que se juega en la ocupación militar de Afganistán, pues por parte de medios de comunicación se dijo que este país es estratégico, como lugar de paso de oleoductos trazados por compañías estadounidenses, a cuya construcción se habría opuesto el gobierno talibán. Pero no es tanto el valor geo-político y geo-económico de este país, ni por sí mismo, ni como lugar de paso del petróleo, ni como primer productor mundial de opio, lo que ha llevado a EEUU a emprender la guerra en un territorio tan hostil. EEUU apoyó primero a los talibán, en la “guerra de liberación” contra los soviéticos y apoyó después a sus enemigos políticos, en la “guerra de liberación” contra el gobierno talibán.

Pero los guerreros talibán, representaban la punta del iceberg con el que se enfrentaba la coalición occidental, porque los soldados estadounidenses, británicos y de otros países de la OTAN que intervinieron sobre el terreno, lucharon contra milicianos saudíes, egipcios, paquistaníes, etc., es decir, no fue una guerra de religiones, sino entre civilizaciones y culturas políticas. El rearme de EEUU, impulsa también las compras de material bélico entre sus adversarios y aliados, influyendo en un aumento general de la asignación de las partidas presupuestarias en muchos países. Por ejemplo, el Gobierno francés anunció el 11 de septiembre de 2002, importantes incrementos del gasto militar, justificados por el presidente Jacques Chirac, como una respuesta legítima del Estado, ante las nuevas formas de amenaza que suponen los atentados.⁹¹

La visión estratégica del papel de EEUU en el mundo, le lleva a conseguir un Presupuesto de Defensa, que mantenga la seguridad y proteja los intereses norteamericanos, basándose en los elementos esenciales del éxito de la Administración Reagan, un ejército fuerte y que esté listo para hacer frente a los retos actuales, futuros y realizar una política exterior, que promueva los principios norteamericanos.⁹²

⁹⁰ GIORDANO Eduardo, *Las guerras del Petróleo: Geopolítica, Economía y Conflicto*, 2ª edic., Barcelona, 2003, p.143.

⁹¹ *Ibidem*, p.142.

⁹² DÍAZ-CALLEJAS Apolinar, *Relaciones internacionales: Aquí y ahora*, 2ª edic., Bogotá, Universidad del Norte, 2008, p.33.

Posteriormente, a raíz de los hechos del 11 de septiembre, la Alianza Atlántica entró en la edad de la madurez triunfante, pero también, en un momento de duda acerca de la razón de su existencia, en este sentido, resulta como mínimo raro, que una alianza sobreviva a la amenaza que suscitó su creación, esto no ha pasado nunca en la historia. Lo cual se traduce, en que el gasto militar a nivel mundial y particularmente el estadounidense, empiezan a aumentar su cantidad, por ejemplo, para el año 2002 de acuerdo con el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI) representó el 2,5 por 100 del PIB global. Representa más o menos, un aumento del 6 por 100 en relación al efectuado el año anterior, es decir, el año 2001, teniendo sólo EEUU el 47 por 100 del gasto total mundial y Europa alcanza menos de la mitad, un 23 por 100, de este manera los niveles de gasto se acercan ya, a los del periodo de la Guerra Fría.⁹³

La Alianza no sólo no desaparece, sino al contrario, prospera de modo clamoroso logrando incluso la adhesión de países, hasta hace poco considerados como enemigos y creando una asociación estratégica con su antiguo líder, Moscú. Efectivamente, en la cumbre de Praga celebrada en noviembre de 2002, la Alianza constató la necesidad de adaptar su misión y sus estrategias, a las necesidades de seguridad del siglo XXI y obtuvo la ratificación del compromiso de sus miembros, para la permanencia en el tiempo de esta organización, como instrumento de defensa colectiva, para consulta sobre cuestiones de seguridad y llevar a cabo acciones militares multinacionales. Como consecuencia, se adoptaron una serie de decisiones, que entre otras han supuesto la aprobación de la incorporación de nuevos miembros, realizada en mayo de 2004, de momento siete nuevos Estados se adhirieron a la Alianza y fueron Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia.

Además, se produce la adopción de una serie de medidas, dirigidas a la mejora de las capacidades militares y el lanzamiento de un conjunto de iniciativas, cuyo

⁹³ FAZIO Hugo, *Tratado de Libre Comercio: El amarre del modelo*, Santiago de Chile, Lom Ediciones, 2004, p.43.

objetivo es fortalecer la relación con otros Estados, como Rusia o Ucrania.⁹⁴ La OTAN representa en su organización, la mayor maquinaria militar de la historia y sus países tienen casi el 70 por 100 de la riqueza del planeta, con el bloque de países más desarrollado tanto económica, social y culturalmente hablando. Por lo tanto, los aspectos económicos no se pueden excluir, en el análisis de la discusión sobre su transformación y ampliación, junto con las nuevas misiones derivadas del cambio de los riesgos futuros. El estudio de las vertientes económicas es un elemento esencial, en la comprensión de tan poderosa organización y en el destino de recursos presupuestarios para la seguridad colectiva.

4.3.2. Invasión de Irak

Resultado de estos principios, es la decisión de invadir Irak sin la venia de las Naciones Unidas, el aumento de los Presupuestos en Defensa, el mantener prisioneros en Guantánamo, negándoles un estatus jurídico y la aprobación de legislación, que podría violentar libertades individuales. Por temor a nuevos actos antiterroristas, o por quitarse el miedo a aparecer como antipatriotas, cada vez más aparecen voces discordantes, tanto en el Congreso de los EEUU, como en la sociedad civil en contra de estas acciones descritas, pero lo fundamental, es que la diferencia de opiniones fortalece y revitaliza cualquier democracia.⁹⁵ Mientras que las acciones del “terrorismo internacional”, fueron jalonando el enfrentamiento entre árabes e israelíes y proyectando su conflicto, fuera de sus habituales campos de batalla en el Próximo Oriente, eran una amenaza dichas acciones, pero de dimensiones en cualquier caso tolerable.

Sin embargo, el 11 de septiembre de 2001 demostró en cambio, que la amenaza era real e intolerable y la OTAN activó su artículo 5, que prevé el apoyo de los

⁹⁴ Loc. cit. 87, p.88.

⁹⁵ MARÍN RAVENTÓS Nuria, *El 11 de septiembre del 2001: Cambios y retos*, Costa Rica, Editorial Universidad de Costa Rica, 2005, p. 29.

miembros del Tratado, a cualquier Estado miembro agredido. Pero se eclipsó rápidamente la actividad de la OTAN y EEUU con el apoyo británico, actuó en solitario contra Al Qaeda y el Afganistán de los talibanes, así pues, la OTAN y con ella el resto de Europa quedó marginada. Al terrorismo internacional, se sumaron todos aquellos que podían directa o indirectamente apoyarle, sobre todo, los Estados basura del “eje del mal” y entre ellos el eslabón más débil, era un Irak dictatorial aislado desde la guerra del Golfo, con zonas de exclusiones aéreas y sometidas a bombardeos periódicos de británicos y norteamericanos. Y además Irak, es uno de los principales productores de petróleo del mundo y su control permite a EEUU, tratar de muy distinta manera a su tradicional aliado en la zona, el régimen saudita, cuyas implicaciones con la amenaza terrorista difícilmente se podían ocultar.⁹⁶

El Gobierno de EEUU, líder indudable de la globalización, aplicó de inmediato una política de gasto para la recuperación del efecto de los atentados, lo primero que hizo fue el subsidio del Gobierno Federal, a las empresas aéreas United Airlines y American Airlines, de quince mil millones de dólares para evitar su quiebra y seguir operando, otro importante subsidio federal, fue destinado a la ciudad de Nueva York por veinte mil millones de dólares.⁹⁷

El 15 de febrero de 2003, varias manifestaciones tuvieron lugar simultáneamente en Europa para protestar, por los avances de la Administración Bush, hacia una guerra declarada contra Irak. A pesar de reconocer las divisiones existentes, en el seno de Europa y la existencia de un Occidente más amplio, que se definía como “contorno espiritual” por Habermas, éste al igual que Strauss-Kahn, afirmaban que lo sucedido el 15 de febrero, podía ayudar a catalizar la formación de una identidad europea. Lo que Habermas, con densidad de filósofo y Strauss-Kahn, con elocuente hipérbole de político afirmaban, era que Europa es diferente de EEUU y que debido a esas diferencias,

⁹⁶ CONTRERAS Fernando, *Culturas de guerra*, Valencia, Universidad de Valencia, 2004, p.49.

⁹⁷ VALDÉS José Luis, *Globalidad y conflicto: Estados Unidos y la crisis de septiembre*, 2ª edic., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p.317.

Europa es globalmente mejor que EEUU y sobre esas diferencias, se puede y se debe construir una identidad europea.

En los meses que siguieron al 11 de septiembre, los aliados europeos de EEUU coincidieron también plenamente con Washington, en identificar el terrorismo y la proliferación de armamentos, como las dos mayores amenazas potencialmente interrelacionadas, a la seguridad global. Pero no pasó mucho tiempo, antes de que se hiciera evidente, que una serie de diferencias entre las perspectivas estadounidense y europea, obstaculizarían el establecimiento, de una auténtica cooperación trasatlántica en materia de seguridad global. Posiblemente, debido a su familiaridad histórica con el terrorismo, los europeos no ven en él tanto una manifestación del “mal”, como una emanación política y como fenómeno político, ha de ser combatido de un modo, que añadida a las medidas directas para extirparlo, una serie de políticas destinadas a cortar sus vínculos políticos y sociales.

En este sentido, la diferencia más honda entre los europeos continentales y los estadounidenses, es la que nace de sus respectivas valoraciones del terrorismo palestino, pues muchos estadounidenses consideran que el terrorismo es un mal intrínseco, que no guarda prácticamente relación con la ocupación israelí de las tierras palestinas, mientras que un gran número de europeos, tiende a creer que la ocupación y en especial los asentamientos son los que instigan el terrorismo. En los EEUU se define el terrorismo como “violencia premeditada, como una motivación política, dirigida contra objetivos no combatientes por grupos no estatales o agentes clandestinos, habitualmente con el propósito de influir en una audiencia”.⁹⁸ La restricción del análisis a los grandes atentados, no implica que los atentados menores no tengan importancia, sino que no se les ha tenido en cuenta, sólo para simplificar el análisis y que son más fáciles de pasar desapercibidos por la prensa, pero también hay que tener presente, que los atentados masivos son los más característicos del terrorismo transnacional o “yihadí”.

⁹⁸ Loc. cit. 43, p.126.

Habermas admite la existencia de un Occidente amplio, es decir, hay dos Occidentales: uno europeo y otro estadounidense y respondiendo al famoso desprecio a Francia y Alemania, del Secretario de Defensa estadounidense Rumsfeld, que las llamó “la vieja Europa”, el filósofo alemán Sloterdijk, escribió que “la vieja Europa honrosamente representada por Francia y Alemania, es la facción avanzada de Occidente, la que aprendiendo las lecciones del siglo XX, ha elegido un estilo cultural pos-heroico y una política acorde a éste, EEUU por el contrario permanece anclado en las convenciones del heroísmo”.⁹⁹

Una de las claves de la estrategia del Presidente Bush, merece especial atención: se trata del golpe y el terror. El Presidente y sus consejeros, parecieron llegar a la conclusión cierta, que el golpe que recibió EEUU el 11 de septiembre, requería devolver los golpes, no a la parte del mundo de donde procedió, sino al sistema internacional al completo. La forma antigua de hacer las cosas ya no funcionaba, el “status quo” en todas partes necesitaba una sacudida y una vez que esto ocurriese, las piezas se re alinearían solas, en pautas favorables a los intereses americanos.

Era pues, el pensamiento del mercado libre aplicado a la geopolítica: igual que la eliminación de obstáculos económicos, permite la transformación del interés propio, automáticamente en el avance a un interés colectivo, la ruptura de un viejo orden internacional fomentaría el brote, más o menos espontáneo de uno nuevo, basado en un deseo universal de seguridad, prosperidad y libertad. La terapia de “shock” produciría un mundo más seguro y más sano, es posible que algo de esa terapia fuese necesario después de los ataques del 11 de septiembre, pero asumir que las cosas caerían limpiamente en su sitio después de suministrar el golpe, fue la apreciación errónea de la primera administración Bush.¹⁰⁰ Esto explica, el fracaso al anticipar la resistencia multilateral a la invasión y es responsable, de la ausencia de planeamiento en la

⁹⁹ Loc. cit. 42, p.257.

¹⁰⁰ GADDIS John Lewis, *Grand Strategy in the Second Term*, New York, Foreign Affairs, 2005, p.47.

ocupación de Irak, en consecuencia, ha producido un Ejército sobrecargado, que ninguna “revolución en asuntos militares” puede compensar.

También, ha dejado obligaciones oficiales peligrosamente injustificadas y ha permitido, que una inexcusable laxitud en procedimientos legales, como en Guantánamo, la cárcel de Abu Ghraib y demás ejemplos, dilapide la ventaja moral que EEUU tenía, después del golpe del 11 de septiembre y debería haber conservado. El más hábil practicante de golpe y terror, Otto von Bismark, hizo añicos la situación de Europa que existía después de 1815, para unificar Alemania en 1871. Habiéndolo hecho así, sin embargo, no dio por supuesto, que los trozos simplemente caerían en su sitio como el deseaba que lo hicieran. Bismark se aseguró que así ocurriese, a través de la construcción paciente y cuidadosa de un nuevo orden europeo, que ofrecía beneficios a todos los que estuviesen incluidos y de esta manera, su sistema sobrevivió casi medio siglo.¹⁰¹

Ahora vamos a ver, la influencia de estos hechos en la Alianza Atlántica, principal baluarte defensivo del mundo occidental. La Organización para el Tratado del Atlántico Norte (OTAN), es una alianza de veintiséis países norteamericanos y europeos que data de 1949. Fue consecuencia, de la amenaza que representaban los países comunistas, liderados por la Unión Soviética durante el periodo de posguerra y su objetivo, por tanto, fue la construcción de un sistema colectivo de seguridad, que salvaguardara la libertad y la seguridad de sus Estados miembros, a través de instrumentos políticos y militares. El fin de la Guerra Fría, la desmembración de la Unión Soviética, o el colapso de los antiguos países comunistas, pusieron en duda el futuro de una organización como la OTAN.¹⁰²

Actualmente, la Alianza Atlántica se encuentra inmersa en un gran número de misiones, en todas las partes del mundo, sus unidades están desplegadas en misiones de combate, mantenimiento de la paz, educación, apoyo logístico y apoyo humanitario.

¹⁰¹ Ibidem, p.198.

¹⁰² GASCÓ HERNANDEZ Mila, *El Gobierno de un mundo global: Hacia un nuevo orden internacional*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2004, p.86.

Estas nuevas misiones, se desarrollan en colaboración con otros países y con organizaciones internacionales, como Naciones Unidas y la Unión Europea, en zonas muy alejadas de los territorios, en los que se suponía que iba a actuar, cuando fue creada hace sesenta años y desde luego, fuera del ámbito geográfico de la propia Alianza. Desde 1999, el mayor interés de la Alianza ha sido dotarse de una capacidad de despliegue, lo que supone una profunda transformación, la mayor sufrida en su historia y que implica para los países europeos, cambiar todas las estructuras de defensa de los últimos trescientos años. Como resultado de ese esfuerzo de adaptación, la Alianza creó una iniciativa en el año 2007, “Comprehensive Political Guidance”, que representaba el esfuerzo de transformación, siendo lo importante, la capacidad de tener fuerzas expedicionarias conjuntas y sostenibles, es decir, ser mantenidas durante un largo periodo de tiempo en zona hostil.

4.3.3. Reafirmación de la Libertad, la Democracia y el Desarrollo

La lucha contra el terrorismo y las amenazas a la seguridad, constituyen la preocupación primordial de los gobiernos occidentales y para evitar su propagación, hay que luchar contra los males característicos, de los países menos desarrollados: explosión demográfica, analfabetismo, escasos recursos sociales, corrupción, conflictos internos, falta de agua, o gobierno autoritario e ineficaz, entre otros muchos. En estos países la corrupción suele ser endémica y en muchos casos, hay un superficial semblante democrático, reflejado en la existencia de partidos políticos, la celebración más o menos periódica de elecciones y la, por lo menos, proclamada libertad de prensa, pero esta fachada puede ocultar en realidad, un país autocrático dominado por un partido y un presidente¹⁰³.

De esta manera, las instituciones de gobierno son inexistentes o ineficaces y el poder se ejerce a través de redes de patrocinio y clientelismo, la ayuda exterior basada

¹⁰³ Ibidem, p. 96.

en el énfasis sobre la cooperación internacional, en materia de seguridad, puede servir para afianzar a gobiernos antidemocráticos, permitiendo su consolidación en el poder, tras el velo de la cooperación contra el terrorismo. Otra característica de estos países, consiste en la incapacidad del Gobierno central, para ejercer el control político, o de desplegar su autoridad sobre el conjunto del territorio nacional¹⁰⁴.

¿Qué hacer ante semejante caos, en estos países poco desarrollados? Desde luego no hay respuestas fáciles, pues una política enfocada exclusivamente en la lucha contra el terrorismo, es claramente ineficaz y más que un enfoque de seguridad, cualquier estrategia de ayuda, tiene que combinar la mediación de conflictos, la ayuda económica al desarrollo, la integración regional y la mejora de la labor administrativa. La ayuda al desarrollo, se enfrenta a los problemas de la corrupción y a la falta de capacidad de absorción de los recursos financieros donados, para paliarlos sería conveniente una mayor coordinación de los donantes entre sí y con el Gobierno de turno del propio país, para forjar una estrategia de ayuda por sectores, de acuerdo con las prioridades nacionales, en lugar de la financiación de proyectos descoordinados. En la cooperación técnica y en materia de educación puede estar la clave, así como en la demanda de transparencia y mejora de la gestión del día a día.

Nunca en la historia de la Humanidad, ha habido tantas personas libres y nunca las posibilidades de ayudar a los demás, a salir de la falta de libertad, han sido tan grandes como en la actualidad y al ayudar a establecer la libertad, se lucha contra los Estados “villanos”, o contra sociedades teocráticas, o incluso contra un gran atentado terrorista, como el del 11 de marzo de 2004 en Madrid. Roberts escribe, que en la lenta unidad que se ha apoderado de la humanidad, “el lenguaje de la democracia y de los derechos humanos se ha extendido más que nunca para mostrar, al menos de labios afuera, las nociones occidentales de lo que debería ser la vida pública”, es decir, la influencia omnipresente de una civilización de origen europeo¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Loc. cit. 55, p. 283.

¹⁰⁵ ROBERTS J.M., *The New Penguin History of the World*, Londres, Penguin, 2002, p.797.

Desde el punto de vista histórico, lo que solemos admitir como “valores occidentales”, democracia, derechos humanos, libertad de expresión, Estado de derecho, etc., no son más que un subconjunto, de los valores aceptados en los países occidentales. Fue a finales del siglo XVII y en el XVIII, cuando los filósofos de la Ilustración elaboraron por primera vez de forma sistemática, lo que hoy reconocemos como valores occidentales¹⁰⁶. Pero cuando aparecieron los “valores occidentales”, incluyeron la aspiración de no limitarse a Occidente, pues tanto en el universalismo inglés de Locke, como en el universalismo alemán de Kant, está patente que todos los seres humanos deberían por derecho natural, ser considerados como iguales desde el punto de vista moral. De esta manera, los Ilustrados reivindicaron la universalidad de los derechos humanos, aunque otra cosa muy distinta sea considerar que esos valores fueran universales, en el sentido de estar fundados en la historia de todas las culturas. En definitiva, lo que habitualmente llamamos “valores occidentales”, son únicamente unos pocos, de los valores que históricamente se han adoptado en Occidente, incluso en tiempos muy recientes.

Por decirlo de algún modo, actualmente no son, sino uno de los grandes productos ofertados en el mercado mundial de valores y en consecuencia en la actualidad, hay dos posturas extremas respecto a su validez, la del triunfalismo occidental fundamentalista y la del relativismo cultural occidental. La primera afirma que, después de las grandes luchas entre la libertad y el totalitarismo, que han acabado con la victoria de las fuerzas de la libertad, el único modelo sostenible para un país consiste en la libertad, democracia y libre empresa. Pero incluso dentro del capitalismo democrático, hay muchos modelos diferentes y en consecuencia, este modelo sería poco aconsejable para la biodiversidad de la política mundial¹⁰⁷.

La postura basada en el relativismo cultural, afirma que los valores occidentales son propios de las instituciones de Occidente y por tanto, no se puede esperar que los

¹⁰⁶ BERLIN Isaiah, *Liberty*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 40.

¹⁰⁷ HUNTINGTON Samuel, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Londres, Touchstone Books, 1997, p. 162.

compartan los musulmanes, los budistas o los cristianos ortodoxos, por lo tanto, muchas personas no pueden asumir como válidos, la libertad de expresión, el respeto a los derechos humanos, la democracia, etc. Esta es una postura igualmente equivocada, pues hace treinta años, los relativistas culturales occidentales, manifestaban que los polacos y los húngaros no estaban preparados para la democracia, porque tenían una cultura política diferente y desde 1989, nos hemos dado cuenta que esa idea era falsa¹⁰⁸.

Luego la dirección correcta, se encuentra entre los dos extremos y consiste sencillamente, en el camino de la libertad, una libertad para todo el mundo y definida como ausencia de aquellas restricciones o coacciones, que son susceptibles de ser eliminadas, en la medida en que eliminarlas, no limite la libertad de otros. Al relacionarse distintos países y culturas, las restricciones que se deben suprimir son aquellas más obviamente graves y onerosas, es decir, aquellas que ningún hombre o mujer normal, en cualquiera cultura conocida estaría contento de seguir soportando, si tuviera ocasión de verse libre de ellas.

Y desde luego, la mayoría de los problemas contra la falta de libertad, vienen originados por las dictaduras y las guerras que éstas provocan. Durante el siglo XX, han preocupado en este sentido Estados demasiado autoritarios y todavía quedan algunos como Birmania, Corea del Norte, varios de África y el Partido-estado comunista chino. Sin embargo, a principios del siglo XXI, la amenaza viene de Estados que son demasiado débiles, Estados fallidos, como los de Somalia o Ruanda, en donde se asesina a un gran número de personas únicamente por su adscripción étnica, o como Afganistán, donde militantes extremistas y terroristas internacionales encuentran acogida. También existe el peligro de que dictadores, extremistas o terroristas puedan hacerse con armas de destrucción masiva, dado que por la industria y el comercio de armamento mundiales, son cada vez más peligrosas y fáciles de conseguir. Mark Palmer ex-embajador norteamericano, propuso que las democracias del mundo, realicen una campaña para acabar con los últimos 44 dictadores del planeta, según él: “la Comunidad

¹⁰⁸ Loc. cit. 55, p. 289.

de Democracias debe adoptar este objetivo común: Todos los dictadores fuera para el año 2025”¹⁰⁹.

Mediante la intervención militar, se pueden eliminar los medios bélicos que oprimen a un pueblo y a través de las formas de intervención no militares, como por ejemplo el poder económico, se puede hacer algo más lento, pero con un desenlace más abierto, es decir, no se les ofrece la propia libertad, sino la libertad de conquistar la posibilidad de la libertad. En este sentido, la democracia liberal es la mejor forma de gobierno que se ha descubierto hasta ahora, sin embargo, si se organizan unas elecciones multipartidistas, sin haber desarrollado previamente los cimientos de la democracia liberal, como el Estado de derecho, hábitos de buen gobierno, sociedad civil, propiedad privada, medios de comunicación independientes, se puede acabar por conseguir, lo que Fareed Zakaria ha llamado “democracia aliberal” o dicho de otra forma democracia intolerante¹¹⁰.

Además si los extremistas ganan las elecciones, se puede acabar por llegar a “un hombre, un voto, una vez”, de manera que hay autores, que opinan que primero hay que construir los demás cimientos, económicos, legales, etc., antes de construir el denominado “tejado” de la democracia, como puede ser el caso de la España de Franco, cuando al crear una burguesía, el paso posterior a una democracia burguesa, es más fácil.

En este sentido, el comunismo chino ha hecho bien al anteponer la modernización económica, a la democratización y Gorbachov en Rusia, se equivocó al hacer lo contrario. Aunque en realidad, la mayor parte de la Europa poscomunista, ha construido la casa de la democracia empezando por el tejado, queda en consecuencia un edificio un poco torcido, pero de todas maneras es un casa de libertad.

¹⁰⁹ PALMER Mark, *Breaking the Real Axis of Evil: How to Oust the World's Last Dictators by 2025*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2003, p. 89.

¹¹⁰ FAREED Zakaria, *The future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Nueva York, Norton, 2003, p. 148.

La democracia no es un fin en sí misma, es un medio para alcanzar una sociedad abierta, lo cual no significa el predominio de un único modelo, sino la competencia constante, pacífica y regulada de numerosos modelos. En el camino del crecimiento económico, no puede existir un único modelo sostenible y no sólo debemos esperar que los modelos de sociedad libre, que produzcan China, la India, África o América Latina sean entre sí diferentes, sino hay que desear que lo sean. En este sentido, también es buena una sociedad abierta de Estados.

Sin embargo, no se puede olvidar que el bien de la libertad no es gratuito, tiene por consiguiente un precio y es el que debemos pagar, para disponer de la seguridad que permita garantizar realmente dicha libertad. No es lógico, que un gobierno encomiende unas misiones a sus Fuerzas Armadas, sin dotarlas simultáneamente de los recursos de todo tipo, humanos o materiales, que las mismas puedan necesitar, la seguridad que protege la paz es cara, pero en cualquier caso es mucho más barata que la guerra¹¹¹. La guerra es una peligrosa alternativa de la paz, cuando no se pueden utilizar los demás recursos, de usar la violencia organizada, que la sociedad se ha dado a sí misma para garantizar su propia seguridad. Con esto se justifican socialmente los gastos de defensa, en definitiva destinados, al beneficio del mantenimiento de la paz y la libertad, tanto propia como del resto del mundo.

Cada vez es más difícil, alcanzar un nivel de gasto del 2 por 100 del PIB, que es la cantidad acordada por los Jefes de Gobierno de los países de la Alianza Atlántica y vista la situación a la que se ha llegado, existen llamadas para no continuar reduciendo el gasto en Defensa, teniendo en cuenta los numerosos riesgos y misiones que soporta la Alianza. En términos presupuestarios es digno de atención, que siendo el coste de personal el 70 por 100 del gasto total en defensa de los países europeos, frente al 35 por 100 de EEUU, con un ejército europeo de casi dos millones de efectivos, apenas un 4

¹¹¹ ORTEGA MARTÍN Jorge, *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, Madrid, UNED, 2008, p. 340.

por 100 de dichas fuerzas, son “desplegables” y “sostenibles”, fuera de las fronteras de la Alianza.¹¹²

La Alianza debe tener en cuenta, dos nuevos retos de naturaleza económica. Por una parte la ampliación a los países del Este de Europa, con economías muy atrasadas y unas Fuerzas Armadas de muy bajo nivel, pero con voluntad de mejora e integración en la defensa común. Ante esta situación, deben buscarse soluciones dentro de la OTAN, para que estos países recuperen pronto las capacidades necesarias, sobre todo en países de tamaño pequeño que no pueden tener, por ejemplo, una flota aérea de transporte. El segundo reto, hace referencia al mercado de la defensa, donde Europa tiene mucho que prosperar, pues se necesitan unas industrias grandes y competitivas, para una fructífera relación con los EEUU.

Desde el punto de vista de la demanda en defensa, los mercados siguen siendo muy cerrados a nivel nacional con muchas barreras que vencer, como las normas de contratación, el intervencionismo gubernamental, la propiedad pública de muchas empresas, etc. Desde el punto de vista de la oferta de la defensa, debe ayudarse a crear una industria competitiva, con unas relaciones más fluidas entre países y empresas, promoviendo la realización de formulas entre naciones.¹¹³

Los pasos dados por la Comisión Europea, tienden a una mayor apertura y transparencia del mercado, aunque con un claro mensaje de fortalecimiento de las capacidades europeas. En definitiva, se trata de mejorar los aspectos de la Economía de la Defensa en el ámbito de la Alianza Atlántica, con el objetivo de proporcionar un soporte teórico y económico, para buscar mejoras significativas en la gestión de la seguridad occidental y de los países, que comparten los mismos ideales de seguridad y de valores democráticos. Aunque naturalmente expuesto todo lo anterior, se supone que los miembros de la Naciones Unidas, siguen contemplando su propia Organización mundial, como la columna maestra del sistema de coexistencia y cooperación de los

¹¹² INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *European Military capabilities. Building Armed Forces for modern operations*, Strategic Dossier, July 1998.

¹¹³ Loc. cit. 90, p.2.

Estados a escala universal y en general, se disponen a cumplir “bona fide” sus obligaciones estatutarias.¹¹⁴

¹¹⁴ TAMAMES Ramón, *Entre bloques y globalidad*, Madrid, editorial Complutense, 1995, p.105.

CAPÍTULO 5

ECONOMÍA DE LA DEFENSA

CAPÍTULO 5

ECONOMÍA DE LA DEFENSA

5.1. POLÍTICA ECONÓMICA

5.1.1. Política de Defensa

La Economía de la Defensa se centra en la asignación de sus recursos y también, como estos recursos afectan a la distribución de la renta, al crecimiento económico y a la seguridad propia y común.¹ Los actuales análisis económicos pueden referirse a los siguientes temas:

1.-Teoría económica de las alianzas, que contempla el modelo de financiamiento, el proceso de toma de decisiones y las nuevas ampliaciones con las correspondientes consecuencias económicas.²

2.- Los modelos de eficiencia en la gestión de recursos, con su análisis coste-beneficio, elaboración de presupuestos, modelo de cargas entre los miembros, gestión financiera de recursos y maximización del beneficio, que en este caso se convierte en dar seguridad.

3.- Análisis macroeconómico, centrado en el mercado de bienes y servicios de la defensa, modificado por el proceso de globalización, al encontrar modelos de adquisición más eficientes y de mantenimiento de una base industrial.

¹ NAVARRO Enrique, “La economía de la defensa en la OTAN”, *Grupo de Estudios Estratégicos*, Análisis nº 327, 2 de abril de 2009, p.1.

² Ibidem, apud, p.1, OLSON y M & ZECKHAUSER R. “Teoría Económica de las Alianzas”, *Información Comercial española*, nº 592, diciembre 1982, p.138.

La Economía se ocupa de cómo se administran los recursos disponibles, con objeto de producir diversos bienes y distribuirlos para su consumo, entre los miembros de la sociedad y concretando más, vemos que la Microeconomía, estudia los comportamientos de los agentes individuales y los mecanismos de formación de los precios y la Macroeconomía, analiza comportamientos agrupados o globales. El problema económico surge, cuando se utilizan diversos medios para conseguir una serie de objetivos, de forma que cabe preguntarse por el procedimiento más idóneo, pues lo que pretende la Economía, es ofrecer un método para ordenar y establecer prioridades racionalmente. De todo lo comprobado, podemos hacer una teoría, que es una simplificación deliberada de las relaciones observadas y que pretende explicar, cómo funcionan dichas relaciones.

Las teorías permiten poner en orden, nuestras observaciones y buscar la explicación de sus relaciones, además de descubrir las implicaciones de los supuestos en que se fundan. Para entender el funcionamiento de la Economía y poder expresar las relaciones causa-efecto, construimos los modelos matemáticos, lo cual es el fin de este trabajo y posteriormente, aplicar el modelo matemático correspondiente a la realidad que estamos estudiando.³

La Política Económica es una ciencia normativa, empírica y social, dedicada al estudio de los fines, medios y doctrinas que utilizan los Gobiernos, para intervenir en la realidad económica de un país. La Política Económica tiene que definir su objeto y éste está constituido, por las intervenciones que realiza la autoridad correspondiente, en la materia económica del Estado en cuestión. Al estudiar la actividad económica de un país, puede resultar difícil a veces separar, la política económica como teoría, de su praxis, pero la realidad tiene que ser la unión, del análisis económico sólido de carácter empírico y de los juicios de valor que se realicen.

En este punto es preciso distinguir entre una afirmación empírica y un juicio de valor, es decir, entre Economía Positiva y Normativa.

³ MOCHÓN MORCILLO Francisco, *Economía-Teoría y Política*, 3ª edic., Madrid, McGraw-Hill, 1993, p.14.

La Economía Positiva se refiere a hechos y a la interrelación entre variables, que nos hablan de realidades, como la tasa de paro, el nivel de inflación, el déficit público, etc., son relaciones complejas, que afectan a muchas variables económicas y que necesitan modelos para poder dar respuesta. La economía positiva se mueve en el ámbito del “ser”.

La Economía Normativa trata de los problemas económicos, en relación con la ética y los juicios de valor, como por ejemplo, el nivel de paro que debe tolerarse, el tipo impositivo máximo que ha de aplicarse y en nuestro caso podría ser, el cálculo del porcentaje de los gastos destinados a Defensa sobre el PIB. Como se ve son preguntas políticas, que no tienen una respuesta inequívoca, sino que dependen de la ideología política de cada persona, no hay respuestas correctas o falsas, estamos en el ámbito del “deber ser”.⁴

La Política Económica, atiende principalmente a los aspectos normativos del conocimiento científico y queda diferenciada de la Teoría Económica, por incluir dentro de sus elementos esenciales, los juicios de valor. Los juicios de valor no pueden estar ausentes de la Política Económica, no sólo por la necesidad de elegir medios y técnicas de análisis, sino también porque a la hora de plantearse objetivos concretos, se está eligiendo un modelo de economía o una prioridad entre objetivos. Un analista crítico del capitalismo y especialista de la sociedad burocrática soviética, hizo una exposición de la política de la URSS, distinguiendo entre la pugna Este-Oeste y la incidencia de los microprocesadores en los problemas del Tercer Mundo.⁵ Concluía dicho autor diciendo, que así como la rivalidad soviético-norteamericana sí tenía enorme trascendencia, los problemas económicos normales, la tenían mucho menos.

Esta actitud, es una de las premisas que con este trabajo intentamos rebatir, pues la pobreza y la miseria aportan una injusticia social, que frecuentemente desemboca en conflictos de mayor o menor importancia, pero siempre, en contra de la paz. El divorcio de la sociedad militar y la sociedad civil y sobre todo, la actitud de repliegue que hizo

⁴ PAMPILLÓN OLMEDO Rafael, *Análisis económico de países. Teoría y casos de política económica*, 2ª edic., Madrid, McGraw-Hill, 1999, p.3.

⁵ CASTORIADIS Cornelius, *Devant la guerre*, Fayard, Paris, 1981, p.35.

gala el régimen franquista frente al mundo exterior, explican el poco interés que ha despertado en nuestra Universidad, los problemas de la Defensa. La aplicación de la Ciencia Económica a los problemas de la Defensa, es todavía algo relativamente nuevo, sobre todo, si comparamos la historia de la violencia organizada, con la idea de la Economía, de esclarecer los procesos de asignación de recursos utilizados en los conflictos bélicos.⁶

Pero fue en el marco de la Guerra Fría, cuando se dieron cuenta los políticos junto con los economistas, que el Sector de la Defensa necesitaba de grandes medios económicos, quitándoselo a otras actividades. Hasta entonces, fueron pocos los estudios que establecían la conexión entre la Política Económica y la Política de Defensa. Los problemas planteados tradicionalmente, se referían a la denominada “Economía de Guerra”, es decir, como pasar de una economía en tiempos de paz, a una economía cuyas necesidades fuesen, aportar financiación al esfuerzo bélico. La problemática que implica aportar fondos para financiar las hostilidades, sí que está tratada desde antiguo y figura tanto en la Historia de la Humanidad, como en la Historia más especializada de la Economía.

Esta idea de preocuparse sólo de la financiación de la guerra, duró hasta la Segunda Guerra Mundial, como reconoció Alain Enthoven, uno de los primeros economistas que entraron a trabajar en 1961, en el Departamento de Defensa norteamericano.⁷ Al comienzo de la Segunda Guerra Mundial, se consideraba por la mayoría de los autores que el objeto de la Economía de Guerra, consistía en estudiar el funcionamiento del sistema económico durante la contienda, incluyendo tanto el periodo de su preparación, como el de la vuelta a la normalidad en tiempo de paz.⁸

La conexión entre el pensamiento en materia de Política Económica y la Política de Defensa, se produjo por la fuerza que dan los hechos, al darse la circunstancia crítica que como la guerra requería la reasignación de medios económicos, era necesario

⁶ KENNEDY Gavin, *The Economics of Defence*, Faber and Faber, London, 1979, p.84.

⁷ ENTHOVEN Alain, “Economic Analysis in the Department of Defense”, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, mayo de 1963.

⁸ STEIN Emanuel y BACKMAN Jules, *War Economics*, Farrar and Rinehart, New York, 1942, p.76.

realizarlo desde el Gobierno y sin unas ideas en que apoyarse, es decir, sin que el pensamiento económico normal, considerara dentro de su ámbito esta gestión temporal de los recursos.⁹ Economistas alemanes y franceses discutieron largo y tendido sobre los problemas de la transición a una economía en condiciones bélicas, que requiere un esfuerzo de movilización total. Naturalmente fue en Alemania, donde la economía de preparación para la guerra se desarrolló con más amplitud, llegando a configurar una doctrina, la denominada *Wehrwirtschaft* y trabajos como los del general Thomas, muestran que tuvo un importante soporte conceptual.¹⁰ La evolución del segundo conflicto mundial, muestra hasta que punto los postulados y líneas de actuación desarrollados en la *Wehrwirtschaft*, permitieron a Alemania hacer frente a situaciones, que de otra manera no se habrían podido controlar desde el punto de vista económico.

Desde entonces, el pensamiento económico ha sufrido grandes alteraciones: la influencia de la revolución keynesiana, la introducción de planteamientos marxistas con su énfasis en las causas económicas de la guerra, consecuencias derivadas del militarismo y del imperialismo, son otras de las muchas razones, que han configurado el pensamiento económico. Se pueden sacar conclusiones importantes, sobre un asunto fundamental y es el de los empréstitos públicos para fines de guerra u otros gastos improductivos, tales empréstitos puesto que se sacan del capital, tienen que tender a empobrecer al país. Esto es así, porque se hacen en sustitución de impuestos, los cuales se habrían pagado con el ingreso y se hubieran repuesto total o parcialmente economizando más, no obstante, en los años en que se han realizado en gran escala gastos de esta naturaleza, han sido con frecuencia años de una gran prosperidad aparente.

Fue lo que sucedió en Gran Bretaña, durante la última guerra mundial y es un tema muy amplio enumerar todas las teorías infundadas de Economía Política, a la que este hecho dio lugar, las proporcionó crédito temporal y casi todas ellas tendían a

⁹ VIÑAS Angel, *Armas y Economía. Ensayo sobre dimensiones económicas del gasto militar*, Barcelona, Fontamara, 1984, p.14.

¹⁰ Ibidem, apud, THOMAS Georg, *Geschichte der deutschen Wehr und Rüstungswirtschaft*, Harald Boldt Verlag, Boppard am Rhein, 1966.

exaltar el gasto improductivo a expensas del productivo.¹¹ La Política Económica no es una teoría abstracta, sino una serie de conocimientos que se enfrentan a una realidad, que cambia a cada momento y como buena “praxis” quiere transformar esa realidad, por lo que se dan contradicciones y en definitiva hay que tomar decisiones. La característica más importante de la Política Económica es el cambio, en consecuencia, se ocupará del estudio de los cambios intencionados en el sistema económico, en favor de unos objetivos previsto por el Estado. La Política Económica se dirige también a modificar el marco institucional, para dirigir la propia organización de la sociedad, por ejemplo, creación y destrucción de instituciones, cambios profundos en la distribución de la renta, etc.

Otra característica, es la discusión que se encuentra en la mayoría de los campos de la organización económica, como el “trade-off” que se da entre los objetivos finales, es decir, objetos concretos como el pleno empleo, la estabilidad de precios, el equilibrio en la balanza de pagos, etc. Y también los de tipo institucional, que se presentan para elegir los objetivos sociopolíticos del sistema económico, como el nivel de descentralización, el régimen de libertades, la participación política, etc. A este nivel de elección y conflicto entre objetivos generales, ya de tipo sociopolítico, ya socioeconómico, aparece una discusión de gran interés: la del libre mercado e intervención gubernamental.

La teoría general de Keynes, fundamentaba la intervención estatal para solucionar los conflictos y esta necesidad ha sido expuesta también por Popper, en el ejemplo siguiente:

“Si la libertad ilimitada significa que un individuo vigoroso, es libre de pegar a uno físicamente débil y todos estamos de acuerdo en que para evitar esto se exija que el Estado instituya normas, de modo que nadie quede a merced de otros sino que todos tengamos derecho a ser protegidos

¹¹ STUART MILL John, *Principios de Economía Política*, Madrid, Síntesis, 2007, p.138.

por la ley, la libertad económica ilimitada puede ser tan injusta como la física y requiere análogamente un remedio político semejante al que usamos contra la violencia física”.¹²

El ejemplo nos sirve, en primer lugar, para decir que la legislación de un país y los objetivos generales de la Política Económica, deben tener su fundamento en la Ética y de esta manera impedir los abusos de la “libertad”. En segundo lugar, la Política Económica debe tener presente que sus fines son conseguir el bien del individuo y de la sociedad y si se producen daños injustos a estos sujetos, tiene que ser en contra del marco constitucional. En tercer lugar, el Estado tiene que intervenir para cumplir los objetivos económicos fijados, para que de esta forma se unan las economías pública y privada, es decir, la política de libertad económica sin regulación, se sustituye por la acción reguladora del Estado.

Pero hay que tener en cuenta, que las Economías Pública y Privada no son complementarias sino sustitutivas, por lo que existe un conflicto entre ambas, luego la Política Económica tiene como suyo este terreno, es decir, los conflictos. La Política Económica exige un proceso continuo de toma de decisiones, estas decisiones las puede tomar el mercado o los diversos niveles de poder del Estado, en cualquier caso son siempre decisiones económicas y políticas y en el sistema de mercado, para tomar decisiones, participan todos sus integrantes.

En general la demanda de un bien o servicio particular, es la cantidad del mismo que será adquirido por los consumidores a un precio determinado, el hecho es que cada persona, posee solamente una cantidad determinada, para adquirir los bienes que necesite. Los padres de familia con frecuencia, dejan de adquirir productos o servicios muy necesarios, con el fin de que sus hijos disfruten de otros, los cuales no podrían gozar si no lo hicieran así.

Un economista Lord Robbins, definió a la Economía como la Ciencia que estudia el comportamiento humano, en el marco de una relación entre los “fines” y los

¹² Loc. cit. 2, p.8.

escasos “medios” que tienen usos alternativos, esta es una definición duradera, que se adapta a muchas situaciones en la vida real.¹³ No podemos tener todo lo que deseamos, ya que los fines que perseguimos son innumerables y los medios para lograrlos son limitados, Hitler eligió para el pueblo alemán pistolas en lugar de mantequilla y Stalin decidió un alto desarrollo industrial, en lugar de una industria consumista para el Estado Soviético. La toma de decisiones de la Política Económica, se realiza mediante un proceso coordinado de planificación, ejecución y control, además este proceso se da tanto en economías de planificación central o totalitaria, como en las de mercado.

De esta manera, sea cual sea el Gobierno, debe planificar y determinar los objetivos que se propone alcanzar, los instrumentos y políticas a poner en marcha, para posteriormente establecer controles, que pongan de manifiesto en que medida los resultados se aproximan a lo planificado.¹⁴

Es digno de mención el “modelo de gestión”, promovido y perfeccionado por Robert McNamara, en el Departamento de Defensa de los EEUU y que se derivaba del mundo de la teoría microeconómica. El presupuesto básico consiste, en que los individuos y las organizaciones se comportan de manera, que se eleve al máximo algún resultado o conjunto perceptible de resultados. Por tanto, el analista debe ser capaz de representar las opciones organizativas y deducir los objetivos deseados, así como la eficacia relativa de las distintas estrategias para alcanzarlos. Este marco analítico supone la existencia de una función estable de producción, una relación regular y cuantificable entre los factores que se encuentran al inicio de una actividad y los productos de la misma.¹⁵

Pero ni siquiera Robert McNamara, que además del mencionado modelo de control del Departamento de Defensa de EEUU, inventó sistemas de control económico para la industria automovilística y de desarrollo del Tercer Mundo, pudo de manera efectiva detener el crecimiento imparable del sector público en los EEUU. Este

¹³ HOYLE Ken y WHITEHEAD Geoffrey, *Principios generales de Economía. Su aplicación en la empresa*, México, Trillas, 1990, p.82.

¹⁴ Loc. cit. 2, p.9.

¹⁵ HOUSE Ernest y MANZANO Pablo, *Evaluación, ética y poder*, 3ª edic., Madrid, Morata, 1994, p.25.

crecimiento de los presupuestos en las modernas economías capitalistas, ha inducido a los autores a desarrollar explicaciones de fenómenos económicos, sin recurrir al mercado o a los modelos de competencia perfecta o imperfecta.¹⁶ El planteamiento de estos problemas, indica cómo se formulan las decisiones, o cómo se estructuran las decisiones, porque a veces la decisión esta moldeada por el lenguaje, o el contexto donde se toma.

Y así, de la misma forma que se han abierto varias áreas temáticas como las de economía, de educación, de la salud, de la pobreza, de la delincuencia, del consumidor, etc., también ha aparecido una especialización en “Economía de la Defensa”.¹⁷ El principal factor detrás de la aparición de una conexión permanente entre las dos políticas, la Económica y la de Defensa, está en el extraordinario desarrollo de un sector de la defensa, dentro de las economías de los países occidentales industrializados, cuyo peso en el conjunto de las actividades económicas globales no ha cesado de crecer.

Pues mientras que para los países desarrollados, los presupuestos de guerra y defensa han sido una plataforma para su evolución tecnológica, para los países pequeños y pobres, estas partidas presupuestarias juegan a la inversa: a mayor crecimiento de estos presupuestos, menores beneficios para la sociedad.¹⁸ Además, la ampliación de los procesos económicos relacionados con el bien público Defensa, penetró en la estructura de la industria, con el consiguiente efecto de una fuerte escalada de costes. Esto fue lo que condujo a varios países a hacer realidad, en beneficio de los economistas, el viejo dicho de Clemenceau en que afirmaba: “la guerra es un asunto demasiado serio para que de él, se ocupen sólo los militares”.

Y en la medida que la parte de la Economía dedicada al Sector Defensa, aumentaba a un ritmo acelerado, en recursos financieros, sin que se viera la manera de reducir costes, los economistas y académicos se fueron integrando en este sector. Pero también es cierto, que afortunadamente pocos países necesitan el carísimo armamento

¹⁶ RALSTON SAUL John, *Los bastardos de Voltaire: La dictadura de la razón en Occidente*, 1ª edic., Barcelona, Editorial Andrés Bello, 1998, p.168.

¹⁷ WEITEN Wayne, *Temas y variaciones*, México, Cengage Learning Editores, 2006, p.334.

¹⁸ HIDALGO ARAYA Roberto y MONGE GUEVARA Guillermo, *El futuro cercano y la capacidad tecnológica costarricense*, Costa Rica, Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1989, p.55.

responsable, de los astronómicos presupuestos de defensa de las superpotencias, tales como, transportadores de aviones, submarinos nucleares, misiles balísticos intercontinentales, vigilancia de satélites y sistemas de comunicaciones y eliminadores de satélites.¹⁹

5.1.2. Coste de oportunidad

La Defensa Nacional es un clásico ejemplo de bien social, como ya hemos visto y teniendo en cuenta la moderna tecnología actual, el ciudadano individual no puede proveer su propia seguridad, además, la protección que se da desde el Estado, no puede excluir a ningún ciudadano. Pero la defensa de un país está relacionada con cuestiones más complejas a la hora de planificar un gasto, teniendo en cuenta que los consumidores finales, no pueden valorar individualmente los beneficios recibidos. Pesan mucho en las decisiones relativas a la defensa las repercusiones a nivel internacional, pues una equivocada política exterior, puede provocar el riesgo de un conflicto militar. La política seguida por un país para su propia defensa, puede ser considerada ofensiva por otro país, de manera que deben tomarse en cuenta las respuestas probables del potencial adversario.²⁰

Cuando se hace una elección, hay que decidir entre una cosa y otra u otras, como por ejemplo, si decido comer carne, rechazo comer mantequilla y todas las otras posibilidades que podía haber seleccionado. Si un país decide desarrollar industria pesada, no va a fabricar industria ligera ni sus productos derivados, no podemos tener cañones y mantequilla, los factores de producción no pueden trabajar simultáneamente en fábricas de armamentos e industria lácteas. Si se cambia de opinión, después de capacitar a una multitud de ajustadores, torneros, laminadores, etc., no se pueden cambiar de área fácilmente para que se dediquen, por ejemplo, a la cría de ganado o a hacer mantequilla o cualquier producto similar.

¹⁹ SPRING Martin, *Los países parias*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1980, p.131.

²⁰ MUSGRAVE Richard y MUSGRAVE Peggy, *Hacienda Pública. Teoría y Aplicada*, 5ª edic., Madrid, McGraw-Hill, 1992, p.201.

Una vez que se elige, se pierde la oportunidad alternativa, por lo que en Economía se habla del “coste alternativo” o del “coste de oportunidad”. El coste de una oportunidad que elegimos, es el de la segunda alternativa más deseable que rechazamos. Por ejemplo, si dudamos entre ir al cine o estudiar una lección de economía y decidimos ir al cine, el coste de ir al cine es perder de estudiar una importante lección de economía. Y al revés, si estudiamos una lección de economía su coste de oportunidad, será perderse una preciosa película.

El coste de oportunidad se puede definir, como el coste en términos de dejar de disfrutar algo permanentemente, al abandonar la elección alternativa más deseable y una vez hecha la elección, nunca se podrá saber si la alternativa hubiera sido mejor.²¹

En nuestro caso y de una forma general, puede decirse que estamos inmersos en una nueva doctrina, denominada “Economía de la Defensa”, como rama diferenciada del pensamiento económico y que se ocupa de cinco aspectos fundamentales:

- 1.- El estudio de los efectos económicos de los Gastos de Defensa.
- 2.-El análisis de las relaciones entre el sector defensa y el sector civil de la economía.
- 3.- La administración de los recursos financieros destinados a cubrir las necesidades que plantea la Defensa.
- 4.-La distribución de éstos, entre los distintos componentes de las Fuerzas Armadas.
- 5.- La gestión de la economía en tiempos de emergencia y su preparación por adelantado.

Enthoven, resumió parte del contenido de la moderna “Economía de la Defensa”, señalando que era el “estudio de la organización y gestión de la organización defensiva y de la industria del armamento, junto con el análisis económico de los requerimientos que plantean la fuerza y los sistemas de armas”. Esto lleva aparejada la aplicación de un tipo de enfoque, estructurado por el principio de la racionalidad

²¹ Loc. cit. 11, p.84.

económica y totalmente ausente en la mayoría de los autores de la *Wehrwirtschaft*, anteriores a la Segunda Guerra Mundial.²²

Por consiguiente, el equilibrio deseable entre las diversas Armas de un mismo Ejército y la selección de sistemas de armas, dependerá del probable alcance y localización de los potenciales problemas que pueden surgir. De esta forma, habrá que combinar los medios existentes para tratar los conflictos locales y la posible participación en una confrontación mayor. La planificación de la defensa, debe encontrar un equilibrio entre la posibilidad de una guerra convencional y en su caso atómica, extendiéndose desde armas atómicas para uso táctico en apoyo de fuerzas terrestres, hasta misiles balísticos intercontinentales.

Este equilibrio en concreto, es un problema central en la planificación de la defensa de los EEUU, con su responsabilidad dual frente a los aliados de la OTAN y su protección interna. Debe señalarse que el crecimiento del poder destructivo, no solamente ha aumentado el coste de los grandes conflictos hasta la destrucción total, sino que al hacerlo, puede servir también para impedir la aparición de conflictos convencionales menores entre las grandes potencias, que de no ser así, se hubieran producido probablemente.²³

Desde otro punto de vista, situado en las antípodas de lo que acabamos de ver, se dice que es más sensato, aunque se admite que es más bien irrealista, alcanzar un progreso substancial en el frente de la pobreza, mediante reformas institucionales que hagan el orden global menos oneroso para los pobres del mundo. Si se aceptasen tales reformas, los países más ricos sostendrían algunos costes de oportunidad en hacer que los regímenes de comercio internacional, préstamos, inversión y propiedad intelectual, fuesen más justos con los países pobres y además los costes de ayuda directa, como la financiación de programas de salud, escuela básica, plantas de energía, bancos y micropréstamos, etc. Si este programa de reforma saliese adelante y mantuviera el apoyo de los ciudadanos y gobiernos de los países ricos, se repartirían estos costes de

²² Loc. cit. 7, p.18.

²³ Loc. cit. 18, p.202.

oportunidad y costes normales entre todos los países implicados, asegurándose que nadie saliese perjudicado.²⁴

Un sector importante de los economistas, ha intentado explicar las razones por las cuales crece el gasto público en defensa y a finales de los años sesenta, Rosen podía presentar su análisis sobre los efectos del factor individual más importante de la economía norteamericana desde la Segunda Guerra Mundial: la enorme expansión de los gastos militares.²⁵ Como advirtió el Secretario de la Fuerza Aérea norteamericana Stuart Symington, en los primeros días de la Guerra Fría, los planes para la defensa se conciben por el miedo a las amenazas contra la seguridad y este hecho, produce el consiguiente aumento de los gastos de defensa. Incluso, una vez pasada la amenaza de la potencial agresión de la Unión Soviética, el representante demócrata de Florida Pete Peterson pidió “incrementar el Presupuesto del Departamento de Defensa”, para proteger a los ciudadanos estadounidenses de la amenaza que suponía el dismantelar y salvaguardar los arsenales nucleares de la antigua URSS.²⁶

En general, las preferencias están basadas en el punto de vista de la utilidad de un producto, es decir, la utilidad es la capacidad para satisfacer deseos, es pues, un concepto subjetivo, que significa que cada persona debe juzgarlo por sí misma y dicho juicio, dependerá de las circunstancias que existan en ese momento. Después de estas consideraciones, surgen en nuestro caso a la hora de tomar decisiones, una multitud de problemas técnicos relacionados con el diseño de sistemas particulares de armas, como misiles, aviones, barcos y carros de combate, para realizar con eficiencia las misiones encomendadas y es el momento de aplicar el análisis coste-eficacia para la planificación de la Defensa.²⁷

²⁴ CORTÉS RODAS Francisco y GIUSTI Miguel, *Justicia Global, Derechos Humanos y Responsabilidad*, Bogotá, Editores Siglo del Hombre, 2007, p.70.

²⁵ Loc. cit. 7 p.18, apud, ROSEN Summer, “Keynes Without Gadflies” en Theodore Roszak ed., *The Dissenting Academy*, Vintage Books, Nueva York, 1968.

²⁶ CHOMSKY Noam, *Cómo se reparte la tarta: Políticas USA al final del Milenio*, Barcelona, Icaria, 1997, p.93.

²⁷ Loc. cit. 11, p.84.

5.1.3. Aumento vertiginoso del Gasto en Defensa

Para los autores, este aumento del gasto militar se explica de diversas maneras, entre ellas podemos sistematizarlas en tres categorías denominadas: tradicionales, revisionistas y marxistas.

Según la primera categoría, las relaciones internacionales se desenvuelven en un mundo de Estados soberanos y entre éstos puede haber conflictos que no se resuelven por medios pacíficos, por lo que es necesario acumular medios militares, para atender las necesidades defensivas, o la preparación de una fuerza con fines ofensivos. La guerra no ha desaparecido de las relaciones internacionales y aunque existe la disuasión nuclear entre las grandes potencias, todavía existe un amplio margen para conflictos entre pequeños países. Luego parece patente, la necesidad de unas mayores inversiones en material moderno, si se quiere disponer de unas Fuerzas Armadas debidamente equipadas, algo incompatible con los reducidos Presupuestos de Defensa.

Para los partidarios de esta postura la retirada de material obsoleto e inútil, acompañado de la adquisición de material imprescindible, debe ser un objetivo esencial para racionalizar el gasto de material. Si estas inversiones no crecen, la solución pasa necesariamente por un recorte del material y de la dimensión de las Fuerzas Armadas, para evitar unos costes de mantenimiento impagables, o largo plazo se caerá en la pura obsolescencia y en definitiva en una falta de credibilidad.²⁸

Una posible solución, podría ser lograr una especialización nacional en determinadas capacidades, mientras se cubren las carencias en otras, con medios procedentes o compartidos con otras naciones, de forma que, por ejemplo, a nivel europeo se conserven las capacidades militares. La dificultad de esta medida es que no goza de buena prensa en los Gobiernos, al considerar que su libertad de acción quedaría mermada y que la renuncia a una capacidad, probablemente sería irreversible. No obstante, existen precedentes en funcionamiento, como los aviones AWACS de la

²⁸ MARTÍ SEMPERE Carlos, *Tecnología de la defensa: Análisis de la situación española*, Madrid, Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado", 2006, p.353.

OTAN o la fuerza naval belga-holandesa, quizá esta colaboración se inicie con capacidades de tipo logístico, como el transporte aéreo, el abastecimiento de combustible, las comunicaciones, los servicios médicos o los ingenieros, llegando en el futuro a sistemas tácticos.

Sería muy importante llegar a acuerdos, que garanticen el acceso a estos recursos en caso de necesidad, aunque el problema es complicado, pues puede darse el caso de que más de un Estado necesite dichos recursos para solucionar una crisis. Se asegura con rotundidad, que es indeclinable la misión de las autoridades estatales de tener disponibles los medios, que permitan ir en contra de los intentos de recortar la soberanía propia.²⁹ Es previsible incluso a más largo plazo, que asistamos a la creación de un Presupuesto de Defensa a nivel europeo, en el que se fijen las inversiones a realizar en material y su distribución entre las naciones. Es evidente que la Unión Europea como cualquier potencia mundial, necesita un sistema de defensa y también es evidente que será mejor que sea unificado, para evitar derroches y en la medida de lo posible, contribuirá a la reducción de los presupuestos militares de cada uno de los países.³⁰

Una Agencia Europea de Defensa, funciona desde enero de 2005 y su misión es coordinar el esfuerzo militar europeo y eliminar incoherencias, definiendo de forma racional las amenazas, para llegar a un nivel aceptable de un Presupuesto Europeo de Defensa, teniendo en cuenta que por primera vez en su historia, durante un periodo de sesenta años no hubo ningún conflicto entre los miembros de la Unión Europea.

La política económica ha de coordinarse con la de defensa, de manera que se pueda repeler una agresión, desarrollar una acción ofensiva por determinados intereses, mantener un mínimo de actividad en otras condiciones de emergencia y hacer frente a medidas coercitivas desde el exterior. Si durante la etapa del mundo bipolar, la OTAN contribuía a impedir el neutralismo de Europa, ahora se puede tener una política exterior continental unida y emancipada de EEUU, pues la alternativa multipolar o monopolar es

²⁹ Loc. cit. 7, p.19.

³⁰ GEORGE Susan y PIÑERO Grisela, *Nosotros, los pueblos de Europa*, Barcelona, Icaria, 2006, p.133.

a las relaciones internacionales, algo parecido a la alternativa pluralismo-régimen de partido único en un Estado.³¹

La segunda categoría de motivaciones, para explicar el aumento del gasto militar, pone su énfasis en las tesis revisionistas: no son los problemas de la seguridad externa los únicos que justifican el crecimiento, sino también razones internas. En el caso de los países del Tercer Mundo, los autores hacen referencia al papel represivo o contrarrevolucionario de las Fuerzas Armadas, deseosas de mantener el “statu quo” institucional y social. El general Pinochet y sus subordinados en las Fuerzas Armadas chilenas, desde la cúpula militar hicieron uso del terror en su patria y fuera de ella, pues casi todos los oficiales chilenos que derrocaron a Allende se habían entrenado en escuelas especiales antes del golpe de Estado. Y la mayoría había asistido a la famosa “School of the Americas”, una institución de entrenamiento donde oficiales y soldados latinoamericanos, aprenden técnicas de guerra antirrevolucionarias. Los actos de terrorismo internacional más célebres cometidos por el régimen de Pinochet, fueron el asesinato por un coche-bomba del general Carlos Prats y su esposa en Buenos Aires, en 1974 y la ejecución en 1976 de Orlando Letelier, ex-embajador de Allende en EEUU, en Washington.³²

Otros investigadores, enfatizan la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo de la cohesión e identidad nacionales, escasamente presentes, en países que desde hace muy poco tiempo son independientes, tras el proceso de descolonización. Desde Timor Oriental hasta el Congo, en muchos de estos países del Tercer Mundo, la gente común que quería la reforma agraria, mejores salarios, mejor atención sanitaria, educación y el derecho básico a su desarrollo, fueron etiquetados como “comunistas”, por los regímenes militares y asesinados, torturados y desaparecidos. Esto dio lugar a diversas guerras contrainsurgentes, llevadas a cabo tras la aparición de operativos

³¹ POCH Rafael, *Tres preguntas sobre Rusia: Estado de Mercado, Eurasia y fin del mundo bipolar*, Icaria, 2000, p.111.

³² GILL Lesley, *Escuela de las Américas*, Santiago de Chile, Arces-Lom, 2005, p.16.

contra la subversión comunista y que pueden ser vistas, como parte de la Guerra Fría para contrarrestar el poder del bloque soviético.³³

En este contexto se puede mencionar la carta que el 20 de septiembre de 2001, apenas nueve días después del atentado contra el World Trade Center, los líderes del Proyecto para el Nuevo Siglo Americano, organización neoconservadora, escribieron al Presidente George Bush exhortándolo a que castigara a Saddam Hussein:

“Puede que el Gobierno iraquí proporcionase ayuda de algún tipo al reciente ataque contra EEUU. Pero aún cuando las pruebas no relacionen a Irak directamente con el ataque, cualquier estrategia encaminada a la erradicación del terrorismo y a quienes lo fomentan debe incluir un esfuerzo decidido para eliminar a Saddam Hussein del poder en Irak. No realizar este esfuerzo constituirá una rendición anticipada y quizá decisiva en la guerra contra el terrorismo internacional”.³⁴

Respecto de los países industrializados, muchos hacendistas atribuyen el crecimiento del Sector de la Defensa, a la buena disposición de la población a sufrir en casos de amenaza, un nivel impositivo mayor, para procurar los suficientes recursos financieros para hacer frente al posible conflicto. El Presupuesto de Defensa de EEUU para el año 2003, que se presentó a la nación el 4 de febrero de 2002, contenía un gran aumento del gasto militar, que era un gasto interno y que nada tenía que ver con la internacionalización del terror, que afectó a dicho país el 11 de septiembre.

Según autores críticos, ese aumento no es más que una excusa para transferir fondos a la industria militar y levantar la economía norteamericana, los EEUU como poder hegemónico indiscutible, no siente ninguna limitación, ni económica, ni política, ni militar, que proceda del mundo exterior, aunque él se las impone a todos los demás

³³ Ibidem, p.18.

³⁴ ANTRAZYT Susan, *El pensamiento secuestrado: como la derecha laica y religiosa se ha apoderado de Estados Unidos*, Barcelona, Icaria, 2007, p.93.

países del mundo.³⁵ Para Paul Krugman, el aumento del gasto militar parece tener poco que ver con las amenazas presentes, a no ser que se quiera combatir a la organización de Al Qaeda, con varias divisiones acorazadas, porque no se entiende que para combatir a terroristas armados con cuchillos y fusiles, haya que realizar desembolsos en piezas de artillería de setenta toneladas.³⁶ El crecimiento de los programas de defensa, ha sido un factor fundamental en la expansión del Presupuesto y como se ha visto, durante la Guerra Fría en la década de los ochenta, además un gran colaborador en el déficit federal de los EEUU, cuyas implicaciones económicas veremos más adelante.

La concentración en temas de defensa, tuvo un impacto mayor sobre la estructura de la industria y sobre el crecimiento de la productividad, pues existe una importante diferencia entre el crecimiento de la defensa y el de los programas sociales. Los programas sociales se relacionan en gran parte con las transferencias y por lo tanto, con una reconducción de la demanda privada de los contribuyentes, a los receptores del beneficio. En el caso de la Defensa, el desvío es, de la demanda privada de bienes de consumo y vivienda, a las compras que el Gobierno hace a las industrias de la defensa y aquí están todas las industrias militares, siendo las más beneficiadas la aeroespacial, la construcción naval y la electrónica.

La importancia sobre la investigación y el desarrollo de los gastos en Defensa, son de parecida magnitud en los gastos de la empresa privada y tienen también, una profunda incidencia en el progreso técnico y por tanto en la productividad. Las mejoras en la productividad de las industrias de defensa, pueden extenderse hasta el sector privado, como lo evidencia el importante progreso dirigido a la defensa, en el terreno de la tecnología informática. También hay que tener en cuenta, que la absorción del talento científico por parte de la Defensa, quita dichos factores a la industria privada con la consiguiente reducción de su avance técnico.³⁷

³⁵ SEBASTIÁN DE Luis, *Razones para la esperanza en un futuro imperfecto*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2003, p.41.

³⁶ Ibidem, p.41, apud, KRUGMAN Paul, "Bush's Aggressive Accounting", *The New York Times*, 5 febrero 2002.

³⁷ Loc. cit. 18, p.203.

Se ha señalado numerosas veces, que países con una baja participación en defensa en el Producto Interior Bruto, tales como la antigua Alemania Occidental y Japón, han experimentado un crecimiento más rápido de la productividad durante las últimas décadas, del que tuvo la economía de los EEUU, pero hay otros factores distintos de la defensa que pueden explicar esta diferencia. Dentro de las tesis revisionistas, merece especial atención las tesis de la profesora Kaldor, para la cual, la tecnología armamentista moderna ha ido separándose poco a poco, de la desarrollada en la producción civil de la economía. Las Fuerzas Armadas y su propio conservadurismo, les han llevado a dar mucha importancia a la introducción de mejoras en el armamento, según sus propias especificaciones, lo que acrecienta la dependencia del Sector Defensa. El armamento muy sofisticado, aprisiona la economía en un tipo de sistema productivo, dominado por sectores que rápidamente empiezan a estar obsoletos, por lo que armamento muy complejo, implica costes marginales crecientes y rendimientos marginales decrecientes.³⁸

Para la tercera categoría de teorías, las marxistas, la intensificación del gasto militar es esencial en la supervivencia del sistema capitalista, teniendo en cuenta su papel como instrumento de regulación de la producción y demanda agregadas, e incluso de oculta planificación económica.³⁹ Pero la intensificación de la producción armamentística y la potenciación del Sector Defensa, no son fenómenos exclusivos del capitalismo y para aparentar lo contrario, el Presupuesto en Defensa declarado por la Unión Soviética, no contemplaba epígrafes como investigación científica y tecnológica en materia militar.⁴⁰

Desde los años sesenta la Unión Soviética, por ejemplo, fue asignando más recursos a la Defensa, de manera que se podía invertir la argumentación marxista tradicional, porque se transformó en una sociedad dual militarizada, entre el aparato burocrático-militar-industrial por un lado y por otro, el Partido Comunista con el poder

³⁸ Loc. cit. 7, p.20.

³⁹ Loc. cit. 7, p.21, apud, CYPHER James, "Capitalist Planning and Military Expenditures", *Review of Radical Political Economics*, otoño 1974.

⁴⁰ STERN Jessica, *El terrorismo definitivo*, Buenos Aires, Granica, 2001, p.258.

teórico, pero actuando según las necesidades militares. Incluso posteriormente en enero de 1991, el Soviet Supremo aprobó un nuevo presupuesto estatal “extraordinario”, con una amenazadora tendencia a la preservación de las elevadas prioridades militares. Al área de la defensa se destinaron 96.560 millones de rublos, el 34,9 por 100 del total de gastos estatales previstos y es triste comparar estas cifras, con los escasos gastos presupuestados para educación y entrenamiento profesional, 5.400 millones de rublos, salud y preparación sanitaria, 3.200 millones de rublos, o arte y cultura, 400 millones de rublos. Sorprende especialmente, el crecimiento que tuvo lugar en los gastos de defensa de 40.000 millones, un 70-75 por ciento más que el año anterior y aunque parte de este crecimiento se debió a la inflación, las estimaciones oficiales fijaron la inflación en un 45 por 100.⁴¹

Esta escalada estaba relacionada con diversos factores, siendo el más importante, el fracaso de la economía planificada, en el aprovechamiento racional de los beneficios generados por el desarme y las nuevas posibilidades de la seguridad. El tamaño global de la economía militar era importante, pero no era la única razón para el extraordinario peso de la esfera de defensa, en la economía soviética y la influencia, especialmente negativa de su alto grado de militarización, provenía de la negación de la estructura económica natural.

Hay que tener en cuenta, que existían dos bloques económicos desiguales y profundamente separados, que diferían en el nivel tecnológico, en las condiciones de abastecimiento de recursos materiales, humanos y en el acceso a la investigación y desarrollo científicos. Estos dos bloques no cooperaban y uno, el militar, estaba viviendo como parásito del otro, arrinconándolo tanto técnica como materialmente, constituyendo esta situación, una imagen universal de todos los países militarizados. Pero en ningún lugar, el nivel de la presión no económica era tan grande y la postura de la economía civil tan débil, como en el campo de la construcción de maquinaria. De acuerdo con los cálculos de los porcentajes de producción de máquinas, en una

⁴¹ AGUIRRE Mariano y MALGESINI Graciela, *Misiles o microchips. La conversión de la industria militar en civil*, Icaria, 1991, p.125.

estructura normalizada de precios, la participación de la defensa, en el volumen total producido por esta rama excedía el 60 por 100 de lo normal, mientras que la de bienes de consumo no llegaba al 5 por 100.

Si se considera también, que la arruinada estructura industrial mecánica, estaba lejos de responder a la demanda civil y que se caracterizaba por la sobreproducción de maquinaria agrícola pesada, puede entenderse por qué el mercado de consumo, estaba vacío y por qué los escasos bienes que había, eran de mala calidad.⁴² Otra desviación estructural estaba conectada, con la elevada diversificación del complejo de defensa, cuya producción se vinculaba al mercado civil en más de un 40 por 100, pues desde finales de los años de la década de 1960, la industria soviética de defensa se caracterizó por una producción creciente de bienes civiles, sin que se produjera ningún descenso de los gastos militares.

Puede juzgarse este hecho como positivo y así podría haber sucedido, si no hubiera sido la consecuencia de una monopolización total de la producción civil, por parte de la industria de defensa. En realidad con esta situación, no había plantas industriales civiles que fabricasen aparatos de televisión, de vídeo, refrigeradores o máquinas de coser, es decir, la competencia no existía y los altos precios de los bienes duraderos, estaban influidos por los grandes costes de la producción militar. La manufactura civil tendrá siempre un carácter secundario, dentro del complejo militar-industrial soviético, incluso se la consideraba una rama especial de las empresas de defensa, en el que las prioridades eran para el armamento.

Como conclusión diremos, que la desmilitarización y la conversión, tienen el carácter de condicionantes fundamentales, para el éxito de la reforma económica de los países con planificación central económica. Aunque los costes de esta transformación pueden ser frustrantes y los sacrificios realizados en función del área de defensa, tienen una influencia destructiva sobre las autoridades militares. Pero es necesario, que el sector del consumo y la industria de maquinaria civil, requieran una limitación radical

⁴² Ibidem, p.127.

de la presión económica militar y también, la supresión de las diferencias tecnológicas y de las barreras administrativas, entre la industria civil y de defensa.

Existía pues una evidencia clara de que el país, la Unión Soviética, había sobrepasado los límites de la preparación militar y estos niveles, habían comenzado a debilitar la seguridad nacional en materia económica, política e incluso de defensa, el desarrollo de esta situación lo analizamos en el capítulo siguiente.

5.2. LA DEFENSA ECONÓMICA

5.2.1. Vulnerabilidad económica

Los acontecimientos del mundo exterior, afectan indudablemente a la seguridad de un país y la protección ante estos peligros no es, ni debe ser sólo de carácter militar, además hay que tener en cuenta, que la coordinación entre la Política Económica y la Política de Defensa, consiste en calcular, la manera de determinar la disminución de la vulnerabilidad del sistema económico, frente a la amenaza externa.⁴³ La autarquía de las naciones, es hoy un concepto superado en todos los Estados occidentales e incluso en los EEUU, que fundamentaron su desarrollo en la riqueza de su propio país con la cobertura de la demanda interna, ha incrementado de forma notable su participación en la economía internacional. Existen países cuya dependencia con el exterior, es muy elevada y su economía no podría subsistir más que unas pocas semanas, dado el caso de un aislamiento total con el entorno, como puede ser el caso actual de Singapur, que es una plaza financiera internacional. Para cualquier actividad nacional, la dependencia frente a otros, se ha convertido en una de las circunstancias más importantes de las relaciones internacionales y por eso, países militarmente débiles, pueden movilizar

⁴³ Loc. cit. 7, p.26.

recursos económicos determinantes, frente a otros mucho más poderosos desde el punto de vista militar.⁴⁴

Gran Bretaña y Japón, tienen una fuerte dependencia con respecto al exterior y las grandes potencias o países más continentales, como Francia y China son menos vulnerables a las variaciones en los intercambios internacionales. Entre los países pequeños el nivel de dependencia es variado, muy relevante en casos como Holanda y Bélgica y extraordinariamente importante en el caso de Chipre, Malta o Islandia, porque casi toda su actividad económica son importaciones y exportaciones. Puede ocurrir el caso contrario, que territorios de ultramar, puedan tener recursos propios que les garanticen una suficiencia muy grande, como es el caso de los “kelpers” en las islas Malvinas. Siendo una comunidad, con un producto bruto interno anual de 77 millones de libras esterlinas, en una isla austral a 600 kilómetros del continente, los “kelpers” pueden afirmar orgullosamente su independencia económica del Reino Unido. Phyllis Rendel, directora del Departamento de Minería de las islas, señaló que de “encontrar petróleo en cantidades importantes, podríamos pagarnos nuestra propia defensa”. Por su parte, el gobernador de las islas, si bien no aseguraba que en caso de hallarse petróleo, las ganancias se derivarían hacia la total independencia en materia defensiva, declaró que: “se tomará todo en cuenta, con tal de que los intereses legítimos de las Falklands Islands sean correctamente protegidos”.⁴⁵

Un caso de total vulnerabilidad económica por razones bélicas, se dio en Etiopía cuando un gobierno de transición tomó el poder en 1991, después de una prolongada y devastadora guerra civil. Tras la caída del régimen pro-soviético, del coronel Mengistu, un proyecto de emergencia para la recuperación, financiado por varios acreedores, fue puesto en marcha para hacer frente a la deuda externa de más de nueve mil millones de dólares, que había acumulado el régimen político derrocado. Atrapado por la deuda y el ajuste estructural, el nuevo gobierno de transición de Etiopía, encabezado por el Frente

⁴⁴ Loc. cit. 7, p.27, apud, HOLSTI K.J., *International Politics. A Framework for Analysis*, Prentice-Hall International, London, 1974, p.78.

⁴⁵ BERNAL Federico, *Petróleo, Estado y Soberanía: Hacia la empresa multiestatal Latinoamericana de Hidrocarburos*, Buenos Aires, Biblos, 2005, p.151.

Revolucionario Democrático Popular, se comprometió a poner en marcha las reformas del libre mercado. Mientras que con el programa de ajuste estructural, el presupuesto social se recortó al mínimo, el gasto militar se disparó por la guerra fronteriza entre Eritrea y Etiopía. Con el aumento del gasto militar, financiado con dinero prestado, casi la mitad de los ingresos por exportaciones etíopes, se destinaba a cubrir las obligaciones de la deuda. Funcionarios del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, redactaron un documento con “parámetros de política económica”, en el que se estipulaban los cambios precisos que debían efectuarse en Etiopía. La obligatoriedad de las medidas severas de austeridad, canceló virtualmente la posibilidad de una verdadera reconstrucción del país después de la guerra, así como la reedificación de la fragmentada infraestructura nacional.⁴⁶

En todos los investigadores, ha llamado particularmente la atención, la intensidad con que la actividad económica global, pueda depender del comercio y relaciones internacionales con los EEUU. Para nuestra visión, es pues muy importante hacer un análisis pormenorizado, de lo ocurrido durante los últimos decenios en el Presupuesto para la Defensa de EEUU, porque equivale a la mitad de los gastos militares conjuntos de todo el mundo, siendo esta forma de keynesianismo militar, un puntal de su poderío económico.⁴⁷ Los últimos decenios, han sido testigos de un crecimiento notable del gasto público a todos los niveles del Gobierno de los EEUU, debido principalmente al aumento en la demanda de los bienes y servicios colectivos, aumento en los gastos de defensa nacional, incremento del interés sobre la deuda nacional y estancamiento de la productividad.⁴⁸ Esto ha originado a través del tiempo, un déficit acumulado a un nivel bastante elevado, convirtiéndose en un problema público de primera magnitud y por tanto, se le culpa de todo, desde la inflación y las altas tasas de interés, los desequilibrios comerciales, hasta la inestabilidad del mercado.

⁴⁶ CHOUSSUDORSKY Michel, *Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial*, 2ª edic., México, Siglo XXI, 2002, p.161.

⁴⁷ BRICMONT Jean, *Imperialismo humanitario: el uso de los derechos humanos para vender la guerra*, Barcelona, Intervención Cultural, 2008, p.133.

⁴⁸ SPENCER Milton, *Economía contemporánea*, Barcelona, Reverté, 1993, p.94.

El Presupuesto Federal de los EEUU, es el producto de negociaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo, además cada parte intenta culpar a la otra del déficit, que por lo general ocurre.⁴⁹ En el caso de la Administración Reagan, el principal problema fue la continua tensión, entre quienes propugnaban un crecimiento real en el Presupuesto de Defensa y aquellos, que defendían los efectos benéficos de una estructura impositiva menos opresiva. Por lo tanto, aunque Reagan llegó al poder con la promesa de equilibrar el presupuesto federal y reducir el aparato burocrático, el déficit acumulado creció todavía más, debido a la reducción de los impuestos y del aumento del Presupuesto de Defensa. Los déficit del Presupuesto en una escala sin precedentes, empezaron a amontonarse, obligando al Gobierno de los EEUU a endeudarse masivamente, el índice de ahorro ya bajo y la deuda nacida de ese sector no gubernamental, forzaron al país a pedir prestado en el extranjero. De ser un prestatario neto, EEUU pasó a ser una nación claramente deudora, en competencia ineludible por los escasos recursos financieros, por lo tanto, el país hizo subir los índices de interés, lo cual afectó a las oportunidades personales de cada ciudadano.⁵⁰

En conclusión, si el Gobierno gasta en programas, servicios sociales, educación, defensa, una cantidad superior a la que recauda por impuestos, el resultado será un déficit en el Presupuesto. El Gobierno para equilibrar el Presupuesto puede recortar el gasto, subir los impuestos o recurrir a alguna combinación de las dos medidas y cuando el Gobierno no consigue equilibrar el presupuesto, debe tomar dinero a préstamo para poder cubrir las deudas, tal como lo haría cualquier empresa.⁵¹ EEUU tuvo un superávit en 1998, entonces los legisladores sostuvieron acalorados debates acerca de lo que se debía hacer, gastar más en programas sociales o en defensa, también tenían la alternativa de rebajar los impuestos a los ciudadanos, o disminuir la Deuda Pública.

Con el fin de la Guerra Fría, opinan diversos investigadores, los Presupuestos del mundo en general podrían haberse recortado drásticamente y dejar disponibles

⁴⁹ MARQUEZ PADILLA Paz y VERA CAMPOS Mónica, *La Administración Bush*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, p.114.

⁵⁰ KROES Rob y BENGUA Sofía, *Ciudadanía y globalización: Europa frente a Norteamérica*, Valencia, Universidad de Valencia, 2002, p.185.

⁵¹ GITMAN Lawrence, *El futuro de los negocios*, Madrid, Cengage Learning, 2007, p.58.

millones de dólares o euros para alimentar a los hambrientos, proporcionar hogar a los vagabundos, empleo a los desempleados y educación a la población.⁵² Entre 1992 y 2000, el producto real y la demanda agregada de los EEUU, aumentaron rápidamente impulsando la economía internacional, la favorable posición cíclica y la adopción de una política fiscal prudente, se tradujeron en buenas perspectivas fiscales. En tanto, que una mayor tasa de crecimiento de la productividad y los avances del mercado bursátil ocasionaron un auge de la inversión, siendo en este caso el gasto militar mundial, de un 2,4 a un 2,6 por 100 del PIB, como media general.⁵³

A partir de mediados del año 2000, sin embargo, la economía internacional y la de los EEUU se deterioran significativamente, tras una de las mayores caídas del mercado bursátil del periodo de la posguerra, debida a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, las quiebras de grandes empresas y la guerra de Irak. La política económica adoptada por el Gobierno de los EEUU, para ayudar a reactivar la economía, conjugada con un gasto extraordinario en los epígrafes tanto militar y de seguridad, como consecuencia de la lucha contra el terrorismo, así como la evolución cíclica de un crecimiento alto a un crecimiento bajo, provocaron un deterioro del coeficiente, déficit presupuestario/PIB, de 7 puntos con respecto al ejercicio del año 2000.

Tanto EEUU como el resto del mundo, se beneficiaron del estímulo presupuestario norteamericano, lo que tuvo un efecto positivo lógicamente sobre el propio producto de los EEUU y además del producto mundial, debido a la forma en que el país importaba cada vez más, del resto del mundo. La expansión presupuestaria de los EEUU, constituyó un importante apoyo para la demanda mundial, sobre todo, para los países de su entorno y en especial Japón, teniendo en cuenta que si no hubiese habido ese apoyo, probablemente la recuperación mundial no habría sido tan vigorosa y amplia.⁵⁴ Funcionarios técnicos del Fondo Monetario Internacional, han expresado inquietud acerca de los efectos a corto y medio plazo de ese déficit fiscal, señalando las

⁵² FARLEY Christopher, *Mi guerra favorita*, Barcelona, Editorial Andrés Bello, 1999, p.164.

⁵³ AGUILAR DE BEN José Manuel, *Ciudadanía y gobernabilidad democrática mundial*, Madrid, Dykinson, 2006, p.121.

⁵⁴ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *Perspectivas de la Economía Mundial: Abril de 2004: Hacia las reformas estructurales*, Washington, Fondo Monetario Internacional, 2004, p.72.

posibles repercusiones para las tasas de interés internacionales y la productividad de las empresas privadas, que tiene que pasar a ser subvencionadas.⁵⁵

Los supuestos sobre la política fiscal a corto plazo, que se utilizan en la publicación del Fondo Monetario Internacional “Perspectivas de la economía mundial”, se basan en los Presupuestos anunciados oficialmente y ajustados, teniendo en cuenta las diferencias que pueda haber, entre los supuestos macroeconómicos y los resultados presupuestarios proyectados, por el personal técnico del FMI y por las autoridades nacionales. En las proyecciones fiscales a medio plazo, se toman en consideración las medidas de política económica, cuya aplicación se considera probable y si el personal técnico del FMI, no cuenta con datos suficientes para evaluar las intenciones de las autoridades en cuanto al presupuesto y las perspectivas de que se apliquen las políticas, se supone, que no hay variación alguna, del saldo primario estructural.⁵⁶

El diario “International Herald Tribune”, publicó tres meses después del 11 de septiembre de 2001, una encuesta en la que 275 creadores de opinión de 24 países, expresaron su apoyo a la guerra encabezada por los EEUU en Afganistán. Andrew Kohut, director de “Press Research Center for the People and the Press”, consideró esta encuesta, como el resultado global, que tanto fuera de los EEUU como dentro, los norteamericanos sabían lo que era sentirse verdaderamente vulnerables, no a corto y medio plazo, sino directamente y del modo más brutal de verlo, es decir, con el terrorismo.⁵⁷

Knorr ha realizado un inventario, de las distintas formas en que cabe aplicar medidas de efectos económicos, para afectar al comportamiento de otros Estados, además de la variada gama de medios para influir sobre el volumen, dirección y amplitud del comercio, en este sentido, hay ejemplos de retirada de ayuda técnica, personal y financiera por procedimientos muy diversos. Estas medidas pueden tener efecto o no, pero indudablemente a corto plazo, representan una alteración a la que

⁵⁵ BURROWS Gideon, *El negocio de las armas*, Huesca, Intermón Oxfam, 2003, p.93.

⁵⁶ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *World Economic Outlook*, Washington, International Monetary Fund, 2002, p.216.

⁵⁷ BATALLA Xavier, *Afganistán. La guerra del siglo XXI*, Barcelona, Randon House Mondadori, 2006, p.67.

puede ser sensible, el funcionamiento normal de una economía o los sectores más representativos de la misma.⁵⁸

Llegar a poder definir la defensa económica, plantea dificultades conceptuales importantes, por ejemplo, el caso de las alteraciones de los intercambios, la especialización internacional, los costes entre las naciones, o la evolución de la demanda mundial, son fundamentos habituales para explicar la economía, pero siempre se toman en la hipótesis de un entorno seguro. Aparte de los autores, que se limitan a hacer una descripción de las medidas a tomar, como puedan ser, la dispersión de riesgos, la existencia de almacenes de seguridad, o la formación de alianzas, es interesante la formulación del matemático Oskar Morgenstern. Este autor, establece la idea de la “comprimibilidad de los sistemas económicos”, esto quiere decir que hay que determinar, aunque sea una labor ardua, cuáles son aquellas funciones desarrolladas por un sistema, en el entorno de una economía, donde han de considerarse esenciales, para estar seguros de su supervivencia.

Aunque a largo plazo, los beneficios que cabría esperar de los esfuerzos en pro de una mejor educación, se han visto limitados por los efectos perjudiciales de la “fuga de cerebros”. Este es un fenómeno, que ha predominado sobre todo en los países, afligidos por prolongados periodos de estancamiento económico e inestabilidad política, y es probable que este tipo de emigración, siga siendo un importante obstáculo al desarrollo económico, mientras en estas zonas, no se logre ofrecer un clima económico y político, que resulte atractivo para los ciudadanos residentes en esos países.⁵⁹ Tomando en cuenta sólo los factores a corto plazo, lo importante serían los factores con los que la economía puede continuar funcionando, más o menos debilitada, es decir, para seguir manteniendo las actividades esenciales estando “comprimida”.

El conjunto de aquellas actividades o funciones, que deben seguir existiendo, para que no se produzca el colapso económico, es lo que Morgenstern llama “núcleo” y

⁵⁸ Loc. cit. 7, p.27, apud, KNORR Klaus, *The Power of Nations. The Political Economy of International Relations*, New York, Basic Books, 1975.

⁵⁹ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *Perspectivas de la Economía Mundial*, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1999, p.155.

está formado por las funciones de oferta o suministro, que realiza dicho núcleo en beneficio del resto del sistema.⁶⁰ Es posible reducir el consumo de energía hasta un mínimo, sin que la economía se paralice, pero pasado tal punto, el derrumbe de las actividades económicas industriales, basadas en la energía se hace inevitable. La crisis del petróleo en 1973, puso de manifiesto, hasta que punto numerosos sectores y actividades de las economías occidentales, eran vulnerables al corte de los suministros de crudo.

Y también puede ocurrir desde el punto de vista contrario, es decir, los países muy pobres denominados “Estados fallidos”, como es el caso de Somalia en la actualidad, con amplias zonas donde reina la anarquía más absoluta. En este caso, los “Estados fallidos o forajidos” y los movimientos rebeldes, han desestabilizado regiones enteras, desatando carreras armamentísticas y embargos, que interrumpen el tráfico económico internacional, pues no consienten nada más, que el comercio de armas.⁶¹

De una manera muy esquemática, en caso de crisis externa nacional, se pueden establecer como reducciones inmediatas de la actividad sectorial, las siguientes consecuencias:

1.- La necesidad de desviar hacia los sectores clave, la mano de obra ocupada normalmente en otros.

2.- Contracciones en el volumen y gama de importación de bienes, sobre todo ciertos productos intermedios y materias primas.

3.- Al interrumpirse la exportación, lleva aparejada consigo la infrautilización de recursos, en las industrias con relación en el exterior.

4.- Y para terminar, restricciones en materia de movimientos de capital.

Como medida preventiva, para evitar estas crisis de dimensiones imprevistas, es muy interesante establecer un fondo de reserva, para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, así como un Fondo de Paz. Para algunos analistas, el coste de las Operaciones

⁶⁰ Loc. cit. 7, p. 29, apud, MORGENSTERN Oskar, “The compressibility of economic systems and the problem of economic constants”, *Journal of Economics*, vol.26, nº 1-3, Springer Wien, marzo 1966, p.58.

⁶¹ NAIM Moisés, *Ilícito: como el contrabando, los narcotraficantes y la piratería desafían la Economía Global*, Madrid, Debate, 2006, p.72.

de Mantenimiento de la Paz, debería estar incluido en el presupuesto ordinario de la ONU, lo que significaría elevar sustancialmente su importe.⁶²

Así pues, desde el punto de vista conceptual entre la política económica y la política de defensa, hay que distinguir dos planos: primero, el de establecimiento de los mecanismos y previsiones para hacer frente a dicha emergencia. En segundo lugar, tener preparadas las medidas, para hacer una reasignación de recursos hacia el sector de Defensa de la Economía y proteger el núcleo al que alude Morgenstern.⁶³

5.2.2. Potencial económico

En un mundo inseguro, la Política Económica trata de prevenir incertidumbres y en lo posible, adaptarse a la evolución del futuro, con todos los interrogantes que conlleva, además la Política de Defensa y la Defensa Económica, no pueden asumir todas las vulnerabilidades de una economía. Es pues necesario introducir un elemento adicional, que consiste en proteger el núcleo morgensteriano y estando éste constituido por el nivel de disuasión, que ante las amenazas de cualquier tipo, pueda ofrecer el aparato militar de que se disponga. Desde nuestro punto de vista, la función estatal de Defensa depende fundamentalmente de tres factores:

- 1.- El volumen de recursos disponibles, tanto en el presente como en el futuro
- 2.- La proporción de estos recursos que se destine al sector defensa
- 3.- Y de la eficiencia con que se utilicen los recursos asignados.

Históricamente se ha concedido mucha importancia al potencial económico de la nación, como base fundamental del esfuerzo en defensa y vista la experiencia acumulada por todos los países, se ve que ha sido determinante, a la hora de poder atender necesidades de defensa, desde sectores no militares. Ha sido durante muchos años normal, equiparar potencial bélico y potencial económico, porque dado el tiempo suficiente para que las medidas de movilización y reconversión de la economía tuvieran

⁶² FISAS ARMEGOL Vicenç, *El desafío de Naciones Unidas ante el mundo en crisis: La reforma de las Naciones Unidas y el futuro de los "casco azules"*, Barcelona, 1994, p.29.

⁶³ Loc. cit. 7, p.30.

fruto, repercutirían favorablemente con posterioridad y se notaría a continuación, en el esfuerzo bélico. El ejemplo norteamericano o británico, como también el alemán o italiano, durante la Primera Guerra Mundial y también en la Segunda Guerra Mundial, justifican totalmente estas ideas.

Más tarde se produce una mayor fusión e integración de los dos sectores, como lo demuestra el comprobar, que una parte importante del financiamiento en materia de innovación tecnológica, de los fabricantes de equipos electrónicos, provenía del Presupuesto de Defensa del Pentágono. Después de la Segunda Guerra Mundial, el Pentágono encontró en el transistor un medio ideal, para la elaboración de un equipo en el que se necesitaba un dispositivo muy especial, para el control de misiles.⁶⁴ De esta manera, cuanto más fuerte fuesen las grandes compañías electrónicas, más posibilidades tenían de hacer sistemas cada vez más sofisticados y caros, con el que conseguir mayor precisión en la dirección de misiles y por consiguiente, mayor capacidad de disuasión al tener una incontestable supremacía.

La orientación del Presupuesto para la Defensa, explica importantes avances de la Investigación y Desarrollo en EEUU, por ejemplo, el crecimiento de la investigación en ordenadores y computación, ha dependido directamente del presupuesto militar. La proporción de fondos del Departamento de Defensa, para investigación básica en ciencias de la Informática, creció de 28 por 100 en 1977, a casi el 60 por 100 en 1983 y en 1984 el Departamento de Defensa, proveía cerca del 40 por 100 de los fondos para Investigación y Desarrollo, relacionados con la computación nacional.⁶⁵

Actualmente dada la posibilidad de una guerra nuclear, esta correlación se ha puesto en duda por muchos autores, incluso afirmando algunos, que la importancia de un mayor o menor potencial económico, sólo se sentiría en la medida en que se hubiera aplicado a satisfacer las necesidades de la defensa, previamente al estallido del conflicto. Esta argumentación nos lleva a considerar, que es muy importante tener un

⁶⁴ KAPLAN Marcos y FERNÁNDEZ DELGADO Miguel Ángel, *Revolución Tecnológica, Estado y Derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, p.196.

⁶⁵ DIDRIKSSON TAKAYANAQUI Axel, *La Universidad del futuro, relaciones entre la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología*, México, Plaza y Valdés, 2000, p.154.

nivel adecuado de preparación ante posibles amenazas, pero sobre todo, en lo referente a los medios financieros asignados de forma permanente al sector de la defensa, que en terminología especializada, se conoce como “forces in being”. Luego, la nación que puede tener el volumen más elevado de “forces in being”, no tiene que ser la más poderosa económicamente y la capacidad de hacer frente a amenazas convencionales, no depende de manera directa del potencial económico nacional, sino del efectivamente asignado a la Defensa.

Cada vez más, no median fronteras entre el poder económico y el poder militar, porque como es lógico, no hay ninguna parcela autónoma, en el complejo mundo de las relaciones de fuerzas existentes y como caso a considerar, ya hemos visto como en 1946, se realizó la fusión de los intereses de las Fuerzas Armadas y la industria electrónica norteamericana.⁶⁶ En esa fecha fue fundada, la Armed Forces Communications and Electronics Association, con el fin de promover una relación personal más estrecha entre sus miembros militares, sus miembros industriales y además, cultivar una comprensión más íntima de sus problemas. Forman parte de esta asociación, unas 150 corporaciones norteamericanas y todas estas compañías, venden a las Fuerzas Armadas una cantidad de material de aproximadamente del 80 por 100 de su producción. Para todas estas Corporaciones, el Pentágono se convirtió en el patrón que concentra el mayor poder de contratación continua en el mundo entero, pues entre 1950 y 1972, el Presupuesto anual de Defensa pasó de 13 mil millones de dólares a 78,7 mil millones.⁶⁷

Hay que tener cuidado, con que el volumen de recursos disponibles para la defensa, esté relacionado no sólo con el potencial económico de la nación, sino con la posibilidad de desviar hacia aquel sector y asumiendo los correspondientes costes de oportunidad, los medios necesarios para mantener un nivel aceptable de “forces in being”. Los programas militares están en EEUU tan profundamente integrados con

⁶⁶ MALTELART Armand, *Agresión desde el espacio: Cultura y napalm en la era de los satélites*, 7ª edic., Madrid, Siglo XXI, 1980, p.87.

⁶⁷ Ibidem, p 88, apud, SCHILLER Herbert, *Mass Communications and American Empire*, Beacon Press, Boston, 1971, p. 57.

sectores teóricamente civiles, que es muy difícil hacer un cálculo exacto de la influencia militar en el sector civil.

En Suecia, se han hecho esfuerzos para comprender esta relación, entre la industria militar y la civil, llegando a la conclusión, que los productos civiles con aplicaciones militares, valen lo mismo como bienes puramente militares, pero con el valor añadido de servir también como bienes civiles. El Gobierno francés, realiza desde hace treinta años la política de proteger y desarrollar industrias de defensa, por lo tanto, esto hace que el porcentaje militar de su PIB sea más elevado y en definitiva, más de la mitad de los bienes de capital exportados durante las últimas décadas por Francia son armamentos.⁶⁸

Como se puede apreciar la industria de Defensa en Europa, difiere de la de EEUU, porque en vez de estar concentrada, está dispersa y atomizada, en parte debido a estar fuera de la construcción comunitaria, según el artículo 223 del Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957. Dicho artículo establece sin ambages, que cualquier Estado miembro, puede adoptar las medidas que estime necesarias, para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra. Otra disposición comunitaria de carácter aún más amplio, dice que ningún Estado miembro, tendrá obligación de suministrar datos o informaciones, cuya divulgación se considere contraria a tales intereses.

Al amparo de estos principios, los Estados miembros europeos han dejado fuera de las condiciones del Tratado, numerosos aspectos relacionados con este tipo de industria de defensa y no tenían interés de dotarse de una capacidad de defensa común, porque durante la Guerra Fría el mando indiscutible lo ostentaba EEUU. Por lo tanto, ningún país quería enfrentarse por sus propios medios, a los norteamericanos y ver erosionado su papel dentro de la Alianza Atlántica.⁶⁹ Tampoco hubo demasiado interés, en exponer las políticas de defensa a eventuales tentaciones re-nacionalizadoras y tras el derrumbe soviético, la OTAN siguió siendo la garantía de que ello no ocurriese.

⁶⁸ Loc.cit. 14, p.169.

⁶⁹ VIÑAS Ángel, *Al servicio de Europa*, Madrid, Editorial Complutense, 2005, p.289.

Ahora bien, la cooperación en materia de industrias de defensa, podía convertirse en un elemento no desdeñable en el avance del proceso de integración, pero no era claro, por ejemplo, que pudiera crearse una identidad europea en materia de seguridad y defensa, si no se desarrollaba también a escala europea la industria subyacente. Sometidas al doble impacto, de la reducción de los Presupuestos de Defensa y de la competencia masiva de una industria norteamericana de gran avance tecnológico y en proceso de reestructuración y concentración, las industrias nacionales europeas tenían entonces su futuro complicado y no parecía que este pudiera ser demasiado brillante en el ámbito estrictamente nacional.

La pregunta era, si el marco comunitario podía contribuir o no, al desarrollo de una industria capaz de hacer frente, a la competencia más allá del Atlántico, o si los empujes intergubernamentales, o la asociación con los intereses norteamericanos podían asegurar su supervivencia. La respuesta es, para poder sobrevivir, conseguir un proceso de reagrupación industrial en consorcios, fusiones y ententes multinacionales hechos en la mayor medida posible, teniendo en cuenta la disciplina comunitaria.⁷⁰ Por el contrario, las industrias donde EEUU conservan ventaja competitiva, a menudo están relacionadas con el ocio, consumo en gastos corrientes, explotación de la riqueza nacional, inversión en investigación de las Universidades y todas las industrias impulsadas por el enorme Presupuesto para la Defensa.⁷¹

Sin embargo, las grandes potencias europeas siguen los pasos de EEUU en la subcontratación de servicios militares y el creciente uso de la subcontratación de las funciones colaterales de la defensa, ha discurrido en toda Europa paralelamente a la profesionalización de las Fuerzas Armadas. En Gran Bretaña, Bélgica, Holanda y Alemania, son muchos los servicios militares que se han privatizado, incluyendo sistemas de comunicaciones, mantenimiento y aprovisionamiento. Como parte imprescindible de la militarización de la sociedad actual y de la privatización de la acción militar, se encuentran la Investigación y el Desarrollo de esas actividades. Este

⁷⁰ Ibidem, p.290.

⁷¹ CUSMINSKY Rosa, *Mito y realidad de la declinación de Estados Unidos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, p.14.

tipo de I+D viene ganando terreno, frente a la investigación civil, salud, educación, ciencia, cultura, así pues, la investigación militar recibe el 30 por 100 de la inversión mundial en I+D. Estos recursos salen mayoritariamente de los EEUU, es decir, de los impuestos recaudados a los ciudadanos y van a parar sobre todo a empresas privadas, ya que ellas son responsables de buena parte de la I+D militar, aunque también existe una importante participación de centros públicos como Universidades.⁷²

Por otra parte, analizamos ahora esta situación en los países totalitarios con economías centralizadas o economías de tipo soviético, como las que se daban en Europa Oriental. Los Jefes que gobernaban el Estado, intentaban gestionar el sector industrial y también en parte, el sector agrícola de sus economías, como si se tratara de una única empresa gigantesca. En estas economías, el Partido Comunista era una de las instituciones más significativas, que hicieron posible la gestión de economías complejas desde un único poder central. Partiendo del tronco común del Estado Soviético, se ramifican dos tipos de organización compuestos por miembros del aparato del Estado y por agentes de la burocracia, en todos los niveles de gestión. Estas dos jerarquías paralelas, estaban diseñadas para disminuir los costes de transacción y de gestionar una economía industrial como una única unidad administrativa, siendo esta doble estructura la característica más peculiar de este tipo de economías.⁷³

Según este esquema, los agentes del Partido dirigían a los agentes de la burocracia de gestión e informaban al poder central de sus logros, además los miembros del aparato del Partido, tenían un importante papel que cumplir en la selección de los gerentes, mostrando estos últimos su lealtad a las directrices políticas y utilizar este criterio como filtro de selección para futuros miembros. Además de estos dos grupos de agentes, los gobernantes de las economías soviéticas se apoyaban en los agentes de la policía y del ejército, constituyendo en suma cuatro redes de agencias. Esta forma organizativa, elegida a finales de los años 20 y a comienzos de los años 30 por los

⁷² PEREYRA Daniel, *Mercenarios: Guerreros del Imperio: Los Ejércitos privados y el negocio de la guerra*, Barcelona, Intervención Cultural, 2007, p.205.

⁷³ EGGERTSSON Thráinn, *El comportamiento económico y las instituciones*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p.323.

líderes de la Unión Soviética, era muy adecuada para producir una rápida movilización de los recursos productivos, para forzar la industrialización y para beneficiarse de las economías de escala sobre todo de las industrias básicas.

Este sistema fue muy eficaz, para producir un rápido crecimiento y también para servir adecuadamente a sus líderes, pocas personas podrían cuestionar el poder militar y económico de la Unión Soviética. Sin embargo Winiecki y otros autores, observaron ciertas disfunciones desde el punto de vista de sus grupos de gobernantes, por dos razones: Los efectos acumulativos de los problemas de agencia y por el aumento de los costes de transacción del propio sistema, como consecuencia de los cambios acaecidos en el entorno tecnológico.⁷⁴ El que estas economías fuesen muy intensivas en recursos, estaba relacionado con su falta de especialización, pues todas las pequeñas economías de Europa del Este siguieron el modelo de Stalin de la autosuficiencia nacional, con una base industrial autóctona sin tener en cuenta las economías de escala.

El desarrollo tecnológico reciente, ha ido en contra de la estructura de gestión centralizada, la tendencia que ha seguido la economía mundial durante la década de los años 1970 y de los 1980, ha sido la de sustituir como motor de la economía a los diferentes tipos de industrias. Se han cambiado las industrias en las que predominaban las relaciones verticales, acero, cemento, productos químicos, por industrias en las que predominaban las relaciones horizontales entre sus empresas. Es decir, empresas que eran al mismo tiempo suministradoras de factores de producción y compradoras de productos, estas industrias utilizan menos material y producen un valor añadido mayor, como pueden ser industrias de ingeniería electrónica, de producción de instrumentos, de productos químicos refinados y se caracterizan, porque en ellas predominan las relaciones complejas no lineales, intra e inter industrias y su funcionamiento depende mucho más de cuestiones, que son la antítesis de la planificación centralizada.

En resumen, los efectos a largo plazo de la gestión centralizada desembocaron en el estancamiento económico y además Winiecki es de la opinión, que el grupo de personas considerado por la “nomenklatura” como personas de talento, no era el

⁷⁴ Ibidem, p.339.

adecuado.⁷⁵ Estaba este colectivo por debajo de los niveles medios de competencia, en relación con el grupo de personas de talento, que pueden llegar a ocupar puestos de gestión en las economías de tipo no soviético, era pues un proceso de selección adverso. El final acelerado y frenético de la Guerra Fría y sus consecuencias sobre la carrera de armamentos, en la cual la Unión Soviética alcanzó sólo la paridad y no la superioridad, estimuló un aumento hipertrófico de la industria de defensa, teniendo entre sus características el gigantismo, el aislacionismo sectorial y la baja efectividad.

La estructura y métodos de dirección de la industria de defensa, consiguieron una elevada efectividad sólo en condiciones de periodo de guerra y se logró esencialmente, mediante la duplicación de armas y técnicas militares, de tecnología y de producción de una extraordinaria cantidad armamentística, en consecuencia de un gasto externo en el desarrollo de la infraestructura de sus empresas.⁷⁶ Pero este rasgo esencial de la industria de defensa en las condiciones de periodo de guerra, se ha transformado también en la principal causa de su baja efectividad, en condiciones de periodo de paz, que generó tensiones en los últimos planes quinquenales.

Por esta razón, resultaba inevitable realizar una operación “quirúrgica” en la industria de defensa, para estar en condiciones de desarrollo, pues había quedado obsoleta una parte de los elementos heredados en el método de dirección, en los objetivos y en lo referente a la tradición burocrática. Ahora las nuevas fuerzas de la industria de defensa han abierto un campo para su desarrollo, el objetivo del trabajo vinculado a la industria de defensa comienza a percibirse en la sociedad y en general como una fuerza del país. El Ministerio de Defensa ruso manifiesta que es necesario conseguir una separación correcta y efectiva de las actividades vinculadas a las amenazas externas y a las internas y que además, abre buenas perspectivas para una adecuada orientación en términos de fuerzas y medios. También reconoce la necesidad

⁷⁵ Ibidem, p.360.

⁷⁶ MARCH POQUET José Maria y SÁNCHEZ ANDRÉS Antonio, *Política económica y límites institucionales en la transición rusa*, Valencia, Universidad de Valencia, 2000, p.76.

de aumentar el potencial científico-técnico del Ejército y los trabajos de investigación, han alcanzado una nueva comprensión y fundamento para su práctica.⁷⁷

Si las anteriores investigaciones y elaboraciones científicas, en el ámbito del armamento y de las técnicas militares, consiguieron esencialmente la obtención del mantenimiento de las condiciones de paz en todos los sentidos, ahora la realidad se dirige hacia las condiciones para el desarrollo, sólo de aquellas líneas, donde se posea realmente potencial para lograr los objetivos establecidos y bajo condiciones de extrema escasez de recursos. En esta evolución de las Fuerzas Armadas de Rusia, falta desde nuestro punto de vista, revisar algunos conceptos no sólo económicos, como pueden ser por ejemplo, la formación militar en el respeto de los derechos humanos y la participación dentro de las operaciones de mantenimiento de la paz.⁷⁸

Por último, la riqueza de un país condiciona decisiones militares trascendentales, como sucedió en junio de 1950, cuando EEUU no había sentido aún su superabundancia y Harry Truman, Presidente norteamericano envió tropas a Corea con la preocupación acerca de lo que podía influir, en su limitado Presupuesto de Defensa. En 1954, cuando el Presidente norteamericano Eisenhower consideraba enviar tropas a rescatar a los franceses de Dien Bien Phu, el general Ridgway realizó un estudio para investigar la logística en caso de una intervención en Vietnam. Cuando Eisenhower vio el informe, se percató como soldado profesional, lo cara y destructiva que resultaría esa intervención para su presupuesto de defensa, por lo que se desechó la idea, pese a las promesas de John Foster Dulles.

Una década más tarde, después de diez años de una abundancia sin paralelo, esas moderaciones habían desaparecido, nadie se preocupó de los costes cuando quedó claro en 1965 que no se arreglaría la situación de Vietnam con veinte mil efectivos y el Presidente Johnson se preparó para una guerra de quinientos mil efectivos.⁷⁹

⁷⁷ Ibidem, p.87.

⁷⁸ KREISLER Isabel et al., *La realidad de la ayuda 2007-2008: Una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo español e internacional*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2007, p.34.

⁷⁹ HOLBERSTAM David, *El próximo siglo*, México, Siglo XXI, 1991, p.70.

5.2.3. Pensamiento militar en la Economía

Es conveniente desarrollar unas ideas, siguiendo lo expuesto por Clausewitz, en su famoso libro “De la Guerra” y más concretamente en el Libro Tercero, “Sobre la Estrategia en general”, Capítulo XIV, titulado “Economía de fuerzas”.

Dice Clausewitz:

“Así pues, consideramos como uno de estos rasgos característicos, como guía de la inteligencia, el principio de vigilar constantemente la acción simultánea de todas las fuerzas o en otras palabras, no perder jamás de vista que fracción alguna de ellas permanezca inactiva”.

Y sigue diciendo Clausewitz:

“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. En tal sentido, existe una disipación de fuerzas que es peor que su empleo inadecuado”.

Termina su razonamiento:

“Decidido el tener que actuar, es indispensable que lo hagan todas las partes, porque aún 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”.⁸⁰

En Economía siempre existe la tensión entre dos principios fundamentales, la limitación de bienes y las necesidades ilimitadas, por lo que surge la idea de aplicar a la

⁸⁰ CLAUSEWITZ VON Carlos, *De la Guerra*, Madrid, Ediciones Ejército, 1978, p.196.

Economía de la Defensa el “principio económico” de la guerra.⁸¹ Luego habrá que proceder, para conseguir el máximo grado de satisfacción de una necesidad, partiendo de un volumen determinado de recursos disponibles y tratar de dar cumplimiento a este fin, con el menor esfuerzo posible. Siguiendo las afirmaciones de Clausewitz, vemos que la utilidad que resulta de los recursos económicos aplicados, sobrepasa la necesidad que existe realmente y generalmente se emplean más medios de los que se precisa, ésta actuación tampoco tendría sentido desde el punto de vista militar operacional.

Lógicamente el primer problema que surge en la Economía de la Defensa, es el de determinar los efectos económicos que conlleva, destinar excesivos recursos económicos a la Defensa, que encierran sin lugar a dudas costes de oportunidad, pues hay que quitárselos a otros consumos públicos.⁸² El producir alguna cantidad del bien “a”, no sólo puede reducir la cantidad del bien “b” que se produzca, sino que puede llevar a descartar la posibilidad de producirlo en absoluto. Para cualquier cantidad dada de recursos productivos, habrá que distribuir la producción entre bienes del grupo “a” y del grupo “b”, siendo relativamente pequeñas las series de grupos alternativos.

Es parecido a elegir entre un cierto número de platos, dentro de un menú de restaurante, en lugar de seleccionar cada uno de los alimentos, de entre una larga lista dentro de las necesidades del consumidor. A medida que la situación económica se aproxima a este punto, los problemas de la planificación económica se parecen cada vez más a los de la Estrategia militar, en la que la elección sólo puede hacerse entre un número relativamente pequeño de planes y que por una serie de razones, no permiten fácilmente combinaciones intermedias.

Por ejemplo, la invasión de Afganistán se trató de una acción bélica e ideológico-propagandística, basada en el impulso de una iniciativa económica en tiempos recesivos, pero también fue una acción política, quizá inspirada en favorecer la

⁸¹ Loc. cit. 7, p.74, apud, PETERSEN Johann, “Oekonomische Besonderheiten der militärischen Verteidigungsbereitchaft”, *Truppenpraxis*, nº 7, 1975.

⁸² Teniendo en cuenta que los gastos de defensa se detraen de la industria civil, los economistas están en general de acuerdo, en que el impacto es considerable, como se muestra en: GALBRAITH John Kenneth, “The Economics of Arms Race and After”, *The Bulletin of the Atomic Scientists*, junio-julio 1981.

hegemonía norteamericana en todo el mundo.⁸³ Esto no quiere decir que en determinados aspectos de los problemas militares, no se puedan encontrar analogías en el equilibrio de pequeñas cantidades dentro de un margen. Un ejemplo puede ser, el calcular las ventajas de colocar un cañón, batallón o barco en el punto A, en vez de en el punto B, obtendremos unas pequeñas ventajas o no, pero lo esencial es la dimensión global, estratégica, sobre todo porque cada plan estratégico, requiere la utilización de un cierto mínimo de fuerzas y una cierta variación de armas diferentes.

Se trata pues no de colocar los recursos militares en distintos puntos, por ejemplo, desde Islandia hasta el Canal de Suez para igualar en cada punto su efectividad marginal, sino de escoger entre concentraciones alternativas entre la Europa meridional o el Norte europeo, siendo cada una de ellas incompatible con la otra.⁸⁴ La situación requerirá una concentración de fuerzas sobre unos pocos objetivos primordiales, en lugar de una dispersión de recursos sobre una gran cantidad de ellos, como se demuestra viendo los rasgos esenciales de la última etapa de la historia de la URSS.

Moshe Lewin uno de los principales soviétólogos de nuestros días, escribió que durante los primeros años, “los reformadores no supieron apreciar la amplitud de los riesgos en la economía, ni el rigor de las resistencias en el seno del Partido a una reforma radical”. Se llegó a una situación, cercana al colapso, de una economía dirigida hacia la producción armamentística y hacia la carrera aeroespacial, fruto directo de la competencia creciente con el Oeste y que el escenario afgano había agudizado hasta sus mayores extremos. Con esta política, señaló Chevardnadze durante el XVIII Congreso del Partido Comunista de la URSS en 1990, “gastando un cuarto de nuestro Presupuesto en defensa, hemos arruinado el país”.⁸⁵

La necesidad de encontrar remedio a la esclerosis de la economía soviética, agravada por una burocratización paralizante de los cuadros político-administrativos, de

⁸³ PUYO TAMAYO Gustavo Adolfo, *Mitos y realidades de la globalización*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2003, p.105.

⁸⁴ DOBB Maurice, *El desarrollo de la economía soviética desde 1917*, 6ª edic., Madrid, Tecnos, 1972, p.17.

⁸⁵ CUCÓ I GINER, *El despertar de las naciones: La ruptura de la Unión Soviética y la cuestión nacional*, Valencia, Universidad de Valencia, 1999, p.140.

hondas raíces históricas en la URSS, hizo buscar nuevas fórmulas. Estas fueron esbozadas por Iakolev, al decir que el horizonte de la reforma debía enmarcarse en las siguientes referencias: la formación de un Estado de Derecho, el establecimiento de una economía de mercado socialmente orientada y todo ello, en la perspectiva de liberación del sistema político.⁸⁶

La actividad económica aborda, por lo menos, tres cuestiones esenciales: la de la producción, la de asignación y la de distribución. La primera se refiere a la determinación de las posibilidades de bienes que deben ser producidos, la segunda a la utilización de los recursos escasos de usos alternativos y la tercera hace referencia a los receptores y beneficiarios.

Si se lleva este punto de vista a nuestro terreno, la Defensa, se traduce en las siguientes cuestiones:

1.- Delimitar claramente que se entiende por “seguridad”, que es el bien producido y medir el nivel deseable que se quiere obtener.

2.- Para dar el nivel de seguridad previsto, hay que proporcionar una serie de medios, luego tendremos que calcular el volumen de recursos que deben asignarse.

3.- Calcular a quien benefician los gastos de defensa, porque no sólo se consigue el bien colectivo de “seguridad”, sino que se reparten otras series de beneficios adicionales.

Europa trata en la actualidad, de establecer una Unión más perfecta de los Estados europeos en orden a su proyección internacional, su cohesión interna, a responder las tres cuestiones que acabamos de plantear y a impedir la proliferación de guerras en suelo europeo. Esto ha supuesto un giro estratégico y conceptual tremendo para Europa, pues ésta ha abandonado la “política de poder”, que ha alcanzado a EEUU, sobrepasando la política entre Estados, para irse a la lucha por el poder en el mundo, con una concepción de las relaciones entre los hombres más agudizada que la de Hobbes.

⁸⁶ IAKOLEV A., *Ce que nous voulons faire de l'Union Soviétique*, Paris, Seuil, 1991, p.61.

En una Europa reunificándose, se da el salto cualitativo hacia la cooperación, pues el modelo de integración señala que cuando las controversias se discuten dialogando, no es posible otra vía que la negociación y la palabra, no es posible otro escenario que el de la cooperación o la integración, bien sea política o económica.⁸⁷ Mientras los norteamericanos tienen unas prioridades hobbesianas, de alcanzar mayores cotas de hegemonía mundial, los europeos tratan de lograr una mayor cohesión “ad intra” de la Unión Europea y una mayor proyección internacional, constituyendo la plasmación de la teoría expuesta en el libro “Sobre la paz perpetua”, de Immanuel Kant.

Kant se encuadra, dentro de los filósofos considerados pacifistas y en su obra “Sobre la paz perpetua”, Sección Segunda, que contiene los artículos definitivos para la paz definitiva, nos dice:

“El estado de paz entre hombres que viven juntos no es un estado de naturaleza, que es más bien un estado de guerra, es decir, un estado en el que, si bien las hostilidades no se han declarado, sí existe una constante amenaza.

El estado de paz debe, por tanto, ser instaurado, pues la omisión de hostilidades no es todavía garantía de paz si un vecino no da seguridad a otro, cada uno puede considerar como enemigo a quien le haya exigido esa seguridad”.⁸⁸

Sin embargo, para Kant esta meta de la paz perpetua entre todos los Estados, no es en principio una solución posible, sino un objetivo al que hay que tender siempre, él sabe que este tipo de paz, dada la condición del género humano no se alcanzará nunca, pero siempre hay que intentar que no haya guerras. Aunque no sea posible la realización del Estado Universal y con él, el sueño de la paz perpetua, lo que sí es realizable en todo

⁸⁷ PÉREZ ÁLVAREZ Juan Carlos, *Primavera de Mayo*, Madrid, Lulu, 2007, p.139.

⁸⁸ KANT Immanuel, *Sobre la paz perpetua*, trad. ABELLÁN Joaquín, Madrid, Alianza Editorial, 2004, p.51.

caso, es la aproximación al mismo mediante el adecuado proceso de Asociación de Estados.

En su obra la “Metafísica de las costumbres. Teoría del derecho”, Segunda Parte, Sección Segunda, expone:

“La paz perpetua, el fin último de todo el derecho de gentes es ciertamente una idea irrealizable. Pero los principios políticos que a ella tienden, o sea, integrar aquellas asociaciones de Estados que sirven para la aproximación continua a ella, no lo son; sino que, antes bien, así como ésta es una tarea fundada en el deber y por consiguiente, también en el derecho de los hombres y estados, son en todo caso realizables”.⁸⁹

En conclusión, la idea de Kant sobre la paz mundial basada en la organización internacional a escala mundial, puede considerarse una adquisición muy importante para la evolución de la organización mundial. La guerra es violencia, pero no toda violencia es guerra y la supresión de ésta no es cuestión de la moral de cada gobernante como entendió el pacifismo, sino de crear un mecanismo que lo impida. Es necesario que las posiciones ambivalentes o negativas de los EEUU, acerca del desarrollo de una política Europea Común de Defensa y Seguridad, se contrasten y ensamblen con los deseos y diseños europeos. Mientras los estadounidenses debieran consultar más estrechamente a los europeos, éstos debieran abandonar las posiciones rígidas y buscar un denominador común, que refleje el consenso incuestionable sobre los intereses cruciales a todas las partes implicadas.⁹⁰

La Europa de nuestros días vive una suerte de tiempos “extrahistóricos”, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, los Estados europeos han comenzado a construir un mundo propio y aparte, regido por la cooperación, por la negociación, por el imperio de la ley, dentro del cual los conflictos no se resuelven nunca por la violencia. Todo ello

⁸⁹ Ibidem, p.16.

⁹⁰ ROY Joaquín y DOMÍNGUEZ RIVERA Roberto, *Las relaciones Exteriores de la Unión Europea*, México, Plaza y Valdés, 2001, p.146.

después de siglos en los que ejercitaron la violencia, de manera casi permanente entre sí y a través de los distintos imperios coloniales fuera de su territorio, pero al acabar la Segunda Guerra Mundial, Europa emprendió el camino de la paz y la concordia.⁹¹

Por otra parte, los EEUU se erigían en líder de un bloque occidental enfrentado al bloque del socialismo real encabezado por la Unión Soviética, el fracaso de ésta, su disolución y la desaparición del bloque de países de Europa Central y Oriental que estaban sometidos a ella, dejó a EEUU como única gran potencia. En el siglo XVIII, los EEUU eran conocidos por su espíritu de libertad, aventura y capacidad emprendedora, curiosamente nacieron en teoría como un rechazo a la violencia europea, como un oasis de paz, como un mundo regido por el primer sistema constitucional, donde los conflictos se resolvían dentro de la tradición democrática y todo ello sometido al imperio de las ley.⁹²

Gandhi decía: “La paz no es la ausencia de tensiones, sino la práctica de la justicia”, según este concepto el actual sistema de “seguridad” occidental, puede en algunas ocasiones ser rechazado pues lejos de garantizar la paz, la cuestiona. La constitución de un verdadero modelo de seguridad, está basado en la búsqueda de soluciones justas para evitar futuros conflictos y la defensa no de territorios o soberanías amenazadas, sino de intereses económicos de los países más débiles.⁹³

Hay casos recientes esperanzadores, como la decisión de Europa de asumir la reconstrucción de Afganistán, porque las Naciones Unidas estuvieron, aparte de las Resoluciones que han servido para legitimar la respuesta militar, al margen de la actuación internacional. Cuando el régimen talibán había caído, la ONU pidió el apoyo de la Unión Europea para crear una fuerza multinacional, que se ocupara de la ayuda humanitaria y contribuyese a la reconstrucción del país.

⁹¹ PIZARROSO QUINTERO Alejandro, *Nuevas guerras, vieja propaganda. De Vietnam a Irak*, Madrid, Cátedra, 2005, p.42.

⁹² BENNIS Warren, *Dirigir personas es como adiestrar gatos: Sobre liderazgo*, Madrid, Editorial Ramón Areces, 2000, p.31.

⁹³ ANTRAZYT et al., *Hacia un mar común: Crónica de un encuentro*, Barcelona, 1996, Icaria, 1996, p.60.

La Fuerza Internacional para la Asistencia y la Seguridad (ISAF) se desplegó finalmente con autorización de la ONU, aunque no con su bandera, es decir, que no se trataba de “casco azul”. Su mandato por otra parte, se incluye en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, quiere decir que están autorizados para usar la fuerza si lo consideran necesario y no sólo en “legítima defensa”. Todos los países de la Unión, incluidos los neutrales Finlandia, Suecia, Austria e Irlanda manifestaron en Laeken su voluntad de participar en esta misión, se trata de un avance en el proceso de actuar conjuntamente en materias de seguridad y defensa. No es una fuerza de la Unión Europea, sino una operación de sus Estados miembros, en la que participan otros como Canadá, Turquía o Jordania, sin embargo, el grueso de las tropas es europeo.⁹⁴

La fuerza está desplegada en los alrededores de Kabul, con la misión de proteger a las nuevas instituciones, garantizar la construcción de infraestructuras y dar cobertura a la llegada de ayuda humanitaria. EEUU no forma parte del contingente aunque tiene tropas en Afganistán, en caso de discrepancias o conflicto, la Operación Libertad Duradera está por delante y los mandos estadounidenses tienen la última palabra, la misión de paz por tanto, está subordinada a la bélica.

Las operaciones para mantener la paz, cada vez tienen una vida más corta y con frecuencia con menos personal, a diferencia de las antiguas y largas contribuciones a la OTAN. Mantener la paz se ha vuelto mucho más difícil, por alejarse su fin de combatir conflictos internacionales y acercarse a las dificultades internas de los Estados, la experiencia de EEUU en Somalia, ha ayudado a desanimar el anterior entusiasmo por una rápida expansión, de las actividades estadounidenses de mantenimiento de la paz.⁹⁵ Canadá podría algún día unirse a EEUU, en una coalición multinacional de imposición de paz, pero la disponibilidad para contribuir de forma efectiva se está erosionando, como resultado de los recortes en el Presupuesto de Defensa.

Caso parecido fue Yugoslavia, donde las confrontaciones agotadoras y continuas entre Eslovenia y Serbia, empezaron a derrumbar cualquier idea que quedase de la

⁹⁴ AGUIRRE Mariano y GONZÁLEZ Mabel, *De Nueva York a Kabul*, Barcelona, Icaria, 2002, p.100.

⁹⁵ GUTIÉRREZ HACES Teresa, *Canadá un Estado posmoderno*, México, Plaza y Valdés, 2000, p.498.

Federación Yugoslava, siendo una lástima porque Eslovenia contribuyó mucho y de manera desproporcionada con su tamaño, a las posibilidades de una evolución programática de Yugoslavia, hacia una Confederación de naciones iguales.⁹⁶

Ahora bien, no todas las amenazas que exploten vulnerabilidades exigen la puesta en práctica de una Defensa Económica, en principio son los perjuicios provocados o que puedan provocarse con respecto al potencial económico, científico y técnico del país, sobre los que deben concentrarse las medidas de Defensa Económica. Ya hemos mencionado la “huida de cerebros”, en sectores clave para la actividad nacional o la emigración masiva, que pueden caer perfectamente en los supuestos contemplados por la Defensa Económica. Un régimen democrático, que reconozca el principio básico de la libertad individual, tendrá menos posibilidades de prevenir estos y otros fenómenos que una dictadura.

La defensa de los intereses nacionales, se articula en y a través del sistema democrático y de las autoridades políticas supremas debidamente legitimadas, esta defensa no puede dejarse a la apreciación de grupos carentes de esa legitimidad. Como parte de la filosofía de la Guerra Fría, los norteamericanos creían que si Vietnam caía frente al comunismo, lo mismo sucedería con el resto del Sureste Asiático, sin embargo hacia 1963, una nueva izquierda empezó a emerger con una significativa crítica pública, en contra de la intervención norteamericana en dicho país.⁹⁷

La Política de Defensa, es hoy la expresión de la voluntad de resistir a los peligros o amenazas, con que puede verse enfrentado el Estado y el orden político en el que se sustenta. Ante la posibilidad de conflictos externos, nadie puede subrogarse la primacía de la autoridad política legitimada democráticamente, esta situación implica disponer permanentemente de los medios necesarios que considere oportunos la autoridad política.

⁹⁶ DENIS DENITCH Bogdan, *Nacionalismo y etnicidad: La trágica muerte de Yugoslavia*, México, Siglo XXI, 1995, p.121.

⁹⁷ BLOCH Avital, *Política, pensamiento e historiografía en Estados Unidos contemporáneo*, México, Universidad de Colima, 2005, p.52.

En este sentido, es muy importante repetir las palabras de Clausewitz literalmente, porque en la Primera Guerra Mundial, el Imperio Alemán malinterpretó sus palabras dando prioridad al mando militar sobre el civil, dice el pensador militar:

“La subordinación del punto de vista político al militar sería absurdo. La política genera la guerra. Es la inteligencia, en tanto que esta última es el instrumento y no a la inversa...En consecuencia, nunca puede considerarse la guerra separadamente del flujo político y cuando esto ocurre se rompen, por así decir los hilos de la relación y surge una cosa sin sentido y sin objeto”.⁹⁸

De esta forma, vemos que la Defensa Económica es aquella rama de la Política de Defensa, que tiene por finalidad contrarrestar las vulnerabilidades de la economía nacional ante crisis o anormalidades, sobre todo en la medida, en que de ellas se desprenden repercusiones negativas, sobre la capacidad de mantener un nivel adecuado de disuasión.⁹⁹ También la Defensa Económica, asegura el mantenimiento de un volumen de recursos destinados permanentemente al dispositivo de seguridad, garantizando siempre las condiciones para el desarrollo de la actividad económica ante los conflictos previsibles. La importancia de estos recursos hace que se cambie de Política de Defensa, tenemos un ejemplo cuando recién fundada la OTAN, los Estados miembros iniciaron un costoso esfuerzo de defensa y según algunos autores, permitieron que la República Federal de Alemania, pudiera centrar todas sus energías en su desarrollo económico y productivo.¹⁰⁰

En consecuencia, los planes sobre la defensa económica entendemos han de realizarse en un completo conocimiento del núcleo morgensteriano, trabajo que escapa a la capacidad de la Administración militar. La colaboración de los especialistas

⁹⁸ Loc. cit. 78, p.35.

⁹⁹ Loc. cit. 7, p.91.

¹⁰⁰ GAVÍN MUNTÉ Víctor, *Europa unida: Orígenes de un malentendido consciente*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 2007, p.96.

sectoriales es obligada, para concretar los sectores que deben protegerse en razón de su importancia al funcionamiento de la economía, cuando las condiciones normales de funcionamiento están cambiadas por una crisis.

5.3. EL GASTO MILITAR

5.3.1. Justificación

La Microeconomía de la Defensa ha tomado importancia, después de la introducción de planteamientos económicos, realizada por McNamara en el Pentágono a principios de los años sesenta y trata de aplicar los principios económicos, a la gestión de recursos escasos, eligiendo decisiones con el menor coste posible y por supuesto, sin ánimo de lucro. En los últimos treinta años se han desarrollado los oportunos instrumentos analíticos, para poder obtener la máxima efectividad de los recursos asignados a la Defensa, hombres, material, recursos financieros y organización con el mínimo gasto económico. El caso contrario existe, si se aspira a actuar bajo la lógica de la supremacía plena, porque entonces es indispensable estar dispuesto a usar la fuerza de manera recurrente, esto en la práctica se traduce en una estrategia con Presupuestos de Defensa gigantescos y sostenidos.¹⁰¹

La evolución ha sido muy rápida, partiendo de una situación con una casi ignorancia total, teniendo en cuenta que la Primera Guerra Mundial empezó, sin que los planes de campaña tuviesen muchas reflexiones sobre el gasto militar, exceptuando las necesarias gestiones inmediatas de la financiación de la guerra.¹⁰² Una vez pasado dicho conflicto, se produjo sobre todo en Alemania, una profunda modificación en la gestión económica militar y terminadas las hostilidades, aparecieron numerosos estudios sobre los problemas teóricos y prácticos de la Wehrwirtschaft, es decir, la “economía de

¹⁰¹ GONZALEZ BUSTELO Mabel, *Cartografías del poder: Hegemonía y respuestas*, Barcelona, Icaria, 2005, p.238.

¹⁰² LANTER Max, *Die Finanzierung des Krieges*, Verlag Eugen Haag, Lucerna, 1950, p.53.

guerra en tiempos de paz” y la *Kriegswirtschaft*, la “economía en tiempos de guerra”. Entre la Segunda Guerra Mundial y finales de los años 80, EEUU y la Unión Soviética estuvieron envueltos en una contienda aparentemente interminable, que nunca se convirtió en guerra abierta.

Durante la época de la Guerra Fría, ambos países gastaron enormes cantidades, que constituían un importante drenaje para la economía de EEUU y que a la larga supusieron una carga agobiante para la Unión Soviética, cuya economía no era tan fuerte. Como muchos autores pusieron de manifiesto, ambos países habrían estado mejor si hubieran gastado menos dinero en armamento, a pesar de ello la carrera armamentística continuó durante cuarenta años. Desde 1964, se produce en un muy corto plazo un acelerado incremento del gasto militar, resultado de la guerra de Vietnam, que empezó a generar presiones inflacionarias y que la Reserva Federal frenó incrementando la tasa de descuento, con el consiguiente efecto negativo directo, sobre el financiamiento de la inversión civil.¹⁰³

Una de las posibles explicaciones de la guerra armamentística, es suponer que los dos países estaban atrapados en el clásico dilema del “prisionero”, a cada Gobierno le habría gustado lograr una superioridad militar decisiva y cada uno temía estar en inferioridad militar. Seguro que ambos habrían preferido una situación con bajo gasto militar, en lugar de tener un Presupuesto con gasto militar alto, pero cada Gobierno elegía racionalmente tener un presupuesto elevado en defensa. En estas circunstancias se conseguiría tener superioridad militar, si su competidor no se gastaba mucho dinero y no gastarse mucho dinero, daría lugar a una inferioridad militar, porque en caso de que los otros Gobiernos continuaran con la carrera armamentística, los dos países estarían atrapados. La solución a esta trampa, fue un acuerdo para no gastar más y las dos partes implicadas, trataron repetidamente de negociar cantidades máximas de algunos tipos de armas.

No obstante, estos acuerdos no fueron muy efectivos hasta que se produjo el final, porque el problema se resolvió en 1991, cuando el enorme gasto militar colapsó a

¹⁰³ CORREA Eugenia, *Crisis y desregulación financiera*, México, Siglo XXI, 1998, p.102.

la economía de la Unión Soviética.¹⁰⁴ La política de la Guerra Fría y la persistencia de su legado de militarismo, junto con las actividades de los traficantes de armas, implican que el gasto militar haya seguido siendo importante en muchos países.

El “dividendo de paz”, que se esperaba acompañaría al fin de la Guerra Fría, no se ha materializado y a pesar que muchos Gobiernos que han seguido alegando pobreza, se han resistido a reducir el gasto militar y algunos de los países más pobres del mundo, han continuado con el desarrollo de armas nucleares.¹⁰⁵

La conclusión fundamental establece que en un sistema totalitario, es posible mantener a la economía aún en tiempos de paz, prácticamente en pie de guerra, por el contrario, en sociedades democráticas, abiertas y pluralistas, ello no es posible. Por eso después de la Guerra Fría, los Presupuestos de Defensa iban a la baja, pero cambiaron de inmediato después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, que afectaron a la inmunidad de EEUU y a la seguridad tanto interior como exterior, en consecuencia el tema Defensa, vuelve a ser un epígrafe importante y prioritario del Presupuesto norteamericano.¹⁰⁶

En los países motores de la expansión del gasto militar, éste se justifica en términos generales, con un modelo de acción-reacción ante las amenazas que emanan del exterior. Según dicho modelo, se observan las variaciones que experimenta la capacidad militar del rival y la respuesta estriba en compensarlas o superarlas, esto a su vez, induce a aquél a intensificar aún más su esfuerzo y así se genera una espiral ascendente. Lewis Richardson fue el primer autor, en suministrar un modelo formal de este tipo de carreras armamentísticas, por eso tales procesos suelen hoy designarse como “modelos de Richardson”.

Describimos ahora el modelo de Richardson, que consiste en un modelo simple lineal de coeficientes constantes, que incluye un nuevo factor además del temor mutuo,

¹⁰⁴ KRUGMAN Paul y WELLS Robin, *Introducción a la Microeconomía*, Barcelona, Reverté, 2006, p.374.

¹⁰⁵ KERR Joanna y SWEETMAN Caroline, *Mujeres y desarrollo: Respuestas a la globalización*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2004, p.36.

¹⁰⁶ HOFFMAN Czinkota et al., *Principios de Marketing y sus mejores prácticas*, 3ª edic., México, Cengage Learning, 2007, p.211.

en el desarrollo de la carrera de armamentos: la regulación interna (autónoma) que cada país realiza de su arsenal, independientemente de la evolución del arsenal de las naciones vecinas. Este modelo ya clásico, fue formulado por L. F. Richardson hacia 1930. La hipótesis que hace es la siguiente:

La velocidad de incremento del gasto en armamento en cada nación, es proporcional al nivel de gasto en la otra, y se aminora en una cantidad proporcional al nivel de gasto en ella misma.

La traducción matemática de la hipótesis anterior, lleva a un sistema de ecuaciones diferenciales de primer orden, ya que, si se denotan por $x(t)$ e $y(t)$ los gastos respectivos en armamento de las dos naciones en el instante t , las velocidades de crecimiento del gasto serían las derivadas x e y , por lo que se puede escribir:

Con A, B, C y D positivos.

El único punto de equilibrio es el $(0,0)$, intersección de las rectas

$$-Ax + By = 0, \quad Cx - Dy = 0.$$

En ausencia de gasto en cada una de las dos naciones, no habría carrera armamentista. ¿Cómo podría traducirse un sentimiento de hostilidad de una nación hacia la otra, que impulsara a la primera a empezar a armarse? Pues añadiendo un sumando constante E positivo, a la primera ecuación y de forma análoga sumando otra constante positiva F a la segunda. De esta forma, aun cuando inicialmente x e y sean cero, las derivadas respectivas respecto de t son positivas, y las funciones $x(t)$ e $y(t)$ crecen en un principio. Así se obtiene el sistema más general

$$\begin{cases} \frac{dx}{dt} = -Ax + By + E, \\ \frac{dy}{dt} = Cx - Dy + F. \end{cases}$$

Nótese que si ahora se permite que E y F tomen valores de cualquier signo, se pueden traducir tanto en sentimientos de hostilidad de una nación hacia otra, cuando el correspondiente coeficiente sea positivo, como de buena voluntad, cuando sea negativo, lo que equivale a una menor tasa de rearme. El punto de equilibrio es ahora el de intersección de las dos rectas:

$$-Ax + By + E = 0, Cx - Dy + F = 0,$$

Es decir, suponiendo que $AD - BC \neq 0$, el punto de coordenadas

$$\frac{BF + DE}{AD - BC}, \frac{AF + CE}{AD - BC}.$$

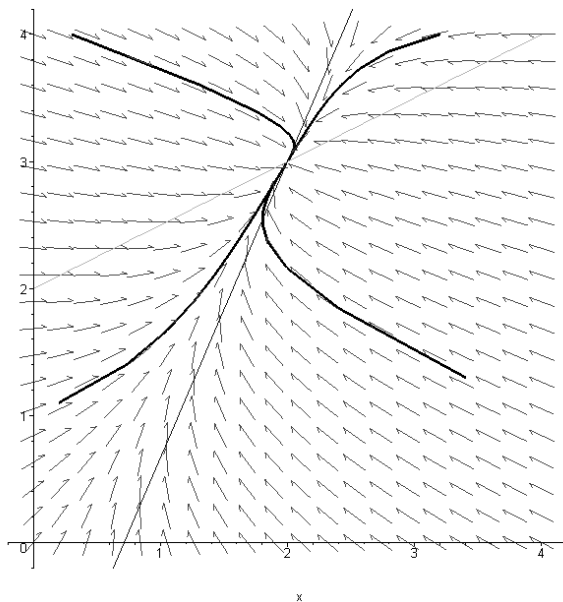
Ahora bien, las hipótesis realizadas acerca del signo de los parámetros A, B, C y D implican que dicho punto de equilibrio, sólo puede encontrarse en el primer o tercer cuadrantes, supuesto que E y F sean del mismo signo. Estará en el primero si $AD - BC$ tiene el mismo signo que E y F , y en el tercero si el signo de $AD - BC$ es opuesto al de E y F . Aparecen así cuatro casos posibles:

Caso 1: $AD - BC > 0$, y E, F positivos. El resultado es una carrera de armamentos que se estabiliza.

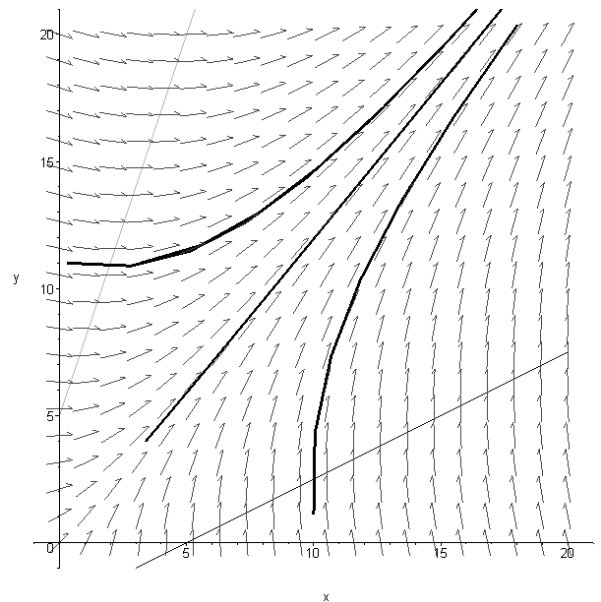
Caso 2: $AD - BC < 0$, y E, F positivos. Carrera de armamentos sin límite.

Caso 3: $AD - BC > 0$, y E, F negativos. Desarme total.

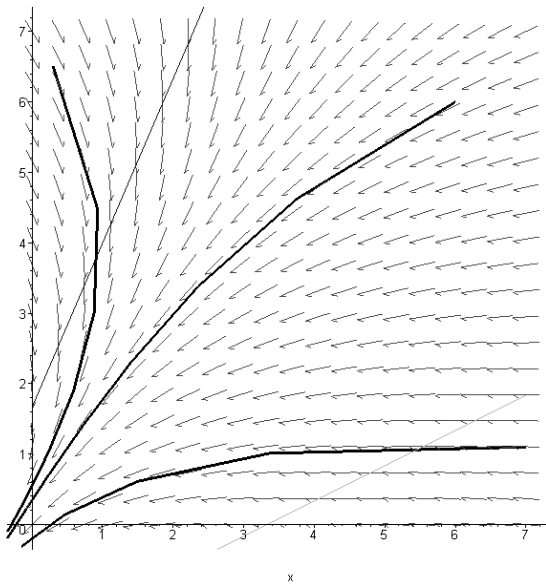
Caso 4: $AD - BC < 0$, y E, F negativos. El final de la carrera dependerá de los valores iniciales, pudiendo haber desarme total o bien carrera sin límite.



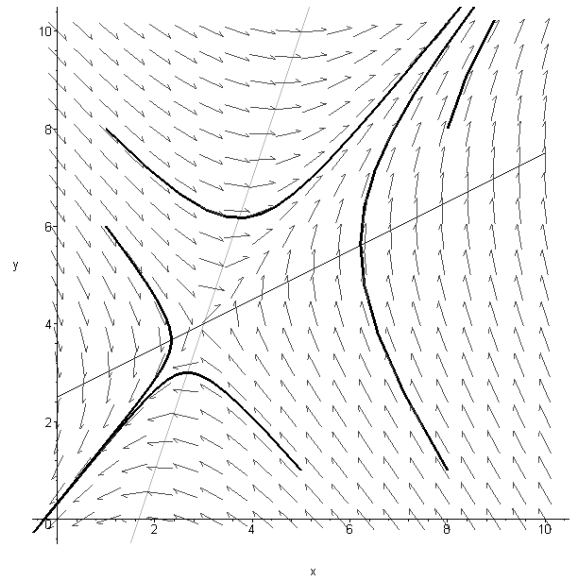
Caso 1



Caso 2



Caso 3



Caso 4

Figura: representación x vs. y de varios casos posibles del sistema de ecuaciones diferenciales del modelo de Richardson. Fuente: Modelos matemáticos y procesos dinámicos. Santiago Pérez-Cacho et al. Universidad de Valladolid. Pág. 217.

Han sido numerosas las investigaciones que han tratado de demostrar la hipótesis, de si en la competencia soviético-norteamericana operaban este tipo de procesos, pues aunque a primera vista puede afirmarse que sí, los resultados obtenidos no lo corroboran y aluden a condiciones exógenas o externas de la decisión. En líneas generales, las variaciones del gasto militar entre las superpotencias no estaban correlacionadas y las decisiones no estaban justificadas, por acciones previas del adversario, que exigieran una respuesta paralela.

Luego, la atención de los analistas se desplazó hacia los motivos endógenos, es decir, internos, para explicar la evolución del gasto militar y en el caso norteamericano, hay que tomar en cuenta, el peso de la inercia organizativa a la que se atienen los Presupuestos. El caso más claro es la industria armamentística, ésta utiliza su influencia en el Congreso y el Pentágono, para crear la demanda de sus productos, dirigir el

desarrollo tecnológico del sistema defensivo y suministrar los fondos necesarios al Presupuesto de Defensa.¹⁰⁷ Se observa que con este gasto militar, se favorece el impulso hacia la innovación tecnológica y los grupos económicos que se crean en torno a ella, también pueden dinamizar la situación económica y reducir el desempleo.

Por consiguiente, el incremento en el gasto militar tiene claros beneficiarios y aunque uno de ellos es la industria militar, además también se benefician de este esfuerzo determinadas fuerzas económicas, sociales y políticas de la sociedad.¹⁰⁸ Esta nueva interpretación, es más completa que la existente anteriormente, que sólo veía el interés del denominado “complejo militar-industrial”. En el caso soviético la situación era parecida, pero el factor fundamental como ya hemos visto, era el importante peso del aparato militar dentro del único órgano de gobierno, es decir, el Partido Comunista.

En conclusión, la carrera de armamentos con su correspondiente gasto militar, estaba dentro del clima creado por los dos sistemas políticos y económicos de ambas superpotencias y la dinámica inherente a la interacción de los mismos. Luego parece a primera vista, que los esfuerzos para contener las decisiones de aumento del gasto militar no pueden tener éxito, si se reducen a controlar respuestas en términos del modelo richardsoniano, de acción-reacción ante estímulos externos.¹⁰⁹

El gasto público es quizás, uno de los asuntos políticos más relevantes del ambiente general en una sociedad y tanto los incrementos como disminuciones en el gasto público, tienen un efecto sustancial en la economía general. Sin embargo, incluso sin modificar la cantidad total, un sólo movimiento del gasto del Gobierno de un área a otra, también afecta a las empresas de manera notable, por ejemplo, el gasto militar que casi se triplicó durante la presidencia de Reagan. Desde luego muchas empresas como General Dynamics, obtuvieron un provecho considerable de ese gasto, en cambio la disminución del gasto militar durante la administración Clinton, llevó a muchas empresas a la quiebra, junto con sus filiales. Así, mientras que a principios de la década

¹⁰⁷ CORREA Rafael y ACOSTA Alberto, *El rostro oculto del Tratado de Libre Comercio*, Quito, Editorial Abya Yala, 2006, p.92.

¹⁰⁸ FAZIO Hugo, *¿Quiénes gobiernan América Latina?*, Santiago de Chile, Lom Ediciones, 2003, p.216.

¹⁰⁹ NINCIC Miroslav, *The Arms Race. The Political Economy of Military Growth*, New York, Praeger, 1982, p.45.

de 1960, el gasto en defensa representaba casi el 50 por 100 del presupuesto total del Gobierno Federal de EEUU, a principios de la década de 1990 era menor del 20 por 100, no obstante, este porcentaje volvió a subir cuando George Bush llegó a la presidencia e incrementó el gasto militar.¹¹⁰

Los gastos militares de 1990, al igual que las armas a las que se destinan, se parecen muy poco a los Presupuestos de los Ministerios de Guerra de hace 50-60 años, en lo que se refiere a su dimensión y sofisticación, pues las instalaciones militares actuales son el resultado de ideas recientes, que se han detraído de una política social.¹¹¹ Antes de mediados de la década de los años treinta, en que los presupuestos nacionales empezaron a incrementarse respondiendo a la amenaza hitleriana, el total de inversiones anuales de todos los gobiernos en sus Ministerios de la Guerra se estimaba aproximadamente, basándose en cifras de la Sociedad de Naciones, en 4.500 millones de dólares, a los precios actuales estos gastos pueden suponer unos 50.000 millones de dólares. Pero ahora el mundo, se gasta mucho más de 900.000 millones de dólares al año, lo que indica que la importancia atribuida por los Gobiernos al poderío militar se ha multiplicado por 15.

En comparación con el desarrollo demográfico y económico, el crecimiento de los gastos militares es muy fuerte, la brusca subida del gasto supera ampliamente en 2,6 veces el incremento de la población mundial, a partir de la década de 1930, es decir, el total de seres humanos que supuestamente han de defenderse.¹¹²

Otro tema a considerar, es la mutación experimentada por los armamentos utilizados en los conflictos del Tercer Mundo hasta la década de los sesenta, pues se trataba de armas anticuadas o bien claramente de desecho. Pero más tarde y gracias a los programas de ayuda humanitaria, aparecen los sistemas de armas más sofisticados y durante los últimos años, numerosos países en desarrollo han pasado a fabricar bajo licencia armas modernas. Como puede ser el caso de la India, un país con gigantescas

¹¹⁰ HITT Michel et al., *Administración*, 9ª edic., México, Pearson Educación, 2006, p.85.

¹¹¹ Loc. cit. 16, p.56.

¹¹² LEGER SIVARD Ruth et al., *El planeta en la encrucijada: gastos militares, sociales y crisis ecológica*, Barcelona, Icaria, 1992, p.21.

bolsas de pobreza, que fabrica cazas y carros de combate, al igual que Brasil y Argentina que disponen de una incipiente industria de guerra, poniendo en grave aprieto los distintos programas de apoyo social.¹¹³

Hasta los años sesenta, los conflictos armados entre los países en desarrollo, se podían producir como consecuencia de disputas fronterizas, debido a que las potencias coloniales habían trazado las fronteras, sin tener en cuenta las divisiones étnicas o geográficas. Pero estos conflictos, se han extendido a la lucha por tener influencia en ciertas regiones, como es el caso de la India, que se ha convertido en una potencia regional y quiere ejercer su influencia en los países vecinos.

Lo mismo se puede decir en América Latina de Brasil, al ejercer una especie de “sub-imperialismo”, con numerosas tensiones en su entorno, que no establecen una seguridad en la zona, sino todo lo contrario, con el consiguiente deseo de armarse todos los vecinos.¹¹⁴ Algunos autores, creen ver en este llamado sub-imperialismo de estos países que dominan un área determinada, como hemos dicho Brasil o el caso de Japón, un permiso tácito de la única potencia y por ellos llamada “nación imperial”, es decir, EEUU. El Presidente demócrata de los EEUU, Jimmy Carter, en febrero de 1981 afirmaba: “Estas naciones amigas y cuyos intereses convergen con nuestros intereses vitales, dispondrán de todo nuestro apoyo, para cumplir en sus propias zonas las misiones correspondientes en defensa de la libertad que nosotros hemos desempeñado hasta el momento”.¹¹⁵

También es de tener en cuenta, la interrelación entre gastos militares y modernización de los regímenes represivos, sobre todo del Tercer Mundo, pues hasta hace poco consistía esta represión en prácticas discriminatorias, para favorecer el mantenimiento de una estructura de poder autocrática. La represión en estos países del Tercer Mundo, se escondía detrás de la lucha por la independencia y la necesidad de luchar contra la potencia colonial, escondía la falta de libertad, sólo figuraba en la realidad el nacionalismo, la causa común. La represión se ha tecnificado y modernizado,

¹¹³ Loc. cit. 48, p.186.

¹¹⁴ KRUGMAN Paul, *El gran resquebrajamiento*, Barcelona, Norma, 2004, p.173.

¹¹⁵ MENAHEM George, *La Ciencia y la Institución militar*, Barcelona, Icaria, 1977, p.277.

ha sido utilizada como instrumento de aplastamiento de reivindicaciones populares, la lucha de clases no es oscurecida por aspiraciones nacionalistas, sino aplastada por regímenes autoritarios, dictatoriales y cada vez más modernizados. Tenemos numerosos ejemplos en América Latina, pues vemos que se justifica el gasto militar, por cumplir “funciones sociales” y explicando sus orígenes, nos parece difícil poder cambiar esta situación en un futuro inmediato.

La participación de los países del Tercer Mundo, en el “desperdicio armamentista”, se da sobre todo y principalmente en el campo de las armas no nucleares, participación que registra un crecimiento sostenido. De acuerdo con datos de Naciones Unidas, los gastos militares de los países en desarrollo, crecieron mucho más rápidamente que de los países desarrollados, de esta manera el gasto militar de los países en desarrollo, pasó a constituir en 1980 casi la cuarta parte del gasto militar mundial. Entre 1970 y 1980, el gasto militar total de los países desarrollados creció alrededor del 10 por 100, mientras que en los países en desarrollo, el incremento fue del 65 por 100, de esta manera el gasto militar de los países en desarrollo, pasó a constituir en 1980 casi la cuarta parte del gasto militar mundial.¹¹⁶

Los Presupuestos de los países en vías de desarrollo, a menudo carecen de transparencia y los ingresos, son algunas veces desviados a cuentas especiales fuera del marco presupuestario, para realizar transacciones paraestatales, cuando menos confusas. El gasto militar a menudo escapa del análisis, evita la auditoría y el control de los gastos, la rendición de cuentas y ello es en parte, debido al rechazo de las autoridades civiles, para investigar los procedimientos de adquisiciones militares, lo cual contribuye al gasto excesivo y a la corrupción.¹¹⁷ Debe señalarse en general, que los gastos en el Ejército procedentes del Ministerio de Defensa, de estos países en vías de desarrollo, sólo son una parte de los gastos del Estado en el ámbito militar, puesto que no incluyen los gastos de equipamiento de formaciones militares de otros Ministerios e Instituciones

¹¹⁶ SCHATAN Jacobo, *El saqueo de América Latina: deuda externa, neoliberalismo, globalización*, Santiago de Chile, Lom, 1998, p.63.

¹¹⁷ UNIVERSIDAD CATÓLICA PONTIFICIA DEL PERÚ, *Gobernabilidad y desarrollo*, Washington, World Bank Publications, 1996, p.75.

de represión, pues estos últimos Organismos, se financian desde otras partidas del Presupuesto Estatal. En los gastos de Defensa, también hay que incluir los relacionados con los recursos susceptibles de movilizarse militarmente en términos industriales, en formación, en defensa civil, etc. Es habitual, que buena parte de los gastos del Presupuesto de Defensa se oculten y se repartan, entre otros Ministerios con mejor prensa, como los que cuidan de la educación, la cultura, la sanidad, las obras públicas o el sistema de pensiones.

Esta figura básica de “camuflaje”, puede extenderse a la distribución presupuestaria entre inversión-consumo y entre distintos colectivos de ciudadanos, además se practica la realización de actividades gubernamentales secretas, protegidas de la publicidad y la crítica, claramente esto constituye un ejemplo extremo de aplicación de esta figura de “ilusión” presupuestaria.¹¹⁸ Por ejemplo en 1999, todos los gastos de defensa en Rusia, significaron aproximadamente un 25 por 100 del Presupuesto Federal o un 3,6 por 100 del PIB y junto con los gastos en actividades de defensa, del sistema jurídico y de seguridad del Estado, fueron entorno a un 5 por 100 del PIB. Esta situación se encuentra en contradicción con el hecho de que un país, que está atravesando una crisis económica muy profunda, necesite una ampliación financiera de los ámbitos científico, cultural e incluso de defensa, de carácter extraordinario.¹¹⁹

La OTAN mantiene una metodología estandarizada, para comparar los gastos militares de los países miembros, tomando los datos de 1996 de dicha organización, señalaban que España mantenía un gasto militar de 1.097.301 millones de pesetas, equivalente al 1,5 por ciento del PIB. Sin embargo, el Gobierno insiste en mostrar como gasto militar, sólo el Presupuesto del Ministerio de Defensa, que en aquel año era de 227.246 millones, resultando pues inferior al señalado por la OTAN. Esa diferencia se debe a la existencia de partidas presupuestarias de carácter militar, que están ubicadas en otros Ministerios u Organismos, en 1996 por tanto, en términos de la OTAN, España

¹¹⁸ PASQUAL Joan, *La evaluación de políticas y proyectos: criterios de valoración económicos y sociales*, Barcelona, Icaria, 2003, p.79.

¹¹⁹ MARCH POQUET José María et al., *Avances y bloqueos en la transición económica*, Valencia, Universitat de València, 2002, p.78.

mantenía el mismo nivel de gasto militar que Canadá y muy parecido, al de países como Bélgica y Alemania.¹²⁰

En los presupuestos de 1998, por ejemplo, seguía sin utilizarse la terminología estandarizada y se incrementaron las partidas de carácter militar no englobadas en el Presupuesto de Defensa. Si este último presupuesto es de 897.429 millones de pesetas equivalente al 1,1 por 100 del PIB, el resto de partidas presupuestarias vinculadas a la existencia de las Fuerzas Armadas suma una cantidad equivalente, 876.269 millones de pesetas.

Así, el Presupuesto militar global ascendería en ese año a 1.773.698 millones de pesetas, equivalente al 2,2 por 100 del PIB, según se muestra en el cuadro adjunto:

	1997	1998
Ministerio de Defensa	869.992	897.429
% Ministerio Defensa / PIB	1,1%	1,1%
Otras partidas presupuestarias	809.877	876.269
Clases Pasivas carácter militar	359.509	363.254
Guardia Civil (Ministerio Interior)	279.593	288.191
Objetores de Conciencia (Ministerio Justicia)	3.097	3.768
Créditos Ministerio Industria	35.000	96.670
Cuota OTAN y UEO (Ministerio AA.EE.)	1.221	1.169
Organismos Autónomos Administrativos (Ministerio Defensa)	92.783	93.386
Organ. Auton. Comerciales (Ministerio de Defensa)	34.841	35.065
Organ. Auton. Comerciales (Guardia Civil)	3.833	-
TOTAL	1.679.869	1.773.698
% total / PIB	2,1%	2,2%
<i>Los datos vienen expresados en pesetas. Fuente: elaboración propia.</i>		

¹²⁰ AGUIRRE Mariano y OSORIO Tamara, *Guerras periféricas, Derechos humanos y Prevención de conflictos: anuario Centro de Investigación para la Paz*, Madrid, Icaria, 1998, p.223.

5.3.2. Impacto del Gasto Militar

Los niveles altos o bajos del gasto militar, se han identificado ambos con buenos y malos resultados en el nivel de crecimiento económico y las posturas se han acompañado siempre, de datos empíricos que lo confirman. La dificultad asociada con los intentos de comparar puntos de vista opuestos, consiste en que argumentos razonablemente persuasivos, se pueden poner a favor y en contra, mediante una variedad y a menudo caminos opuestos. Ahora vamos a revisar, el tema teórico principal, que afecta a la relación entre la “defensa” y la “riqueza”, junto con las especificaciones de una serie de funciones, para reflejar las mayores relaciones establecidas, entre el gasto militar y el crecimiento.¹²¹

Ya hemos visto que para los teorizantes marxistas, el gasto militar era la vía de escape, ineficaz y desesperada a que tendía el capitalismo, para contrarrestar la tendencia al colapso económico y no metían en el mismo cajón al sistema soviético, cuya militarización fue siempre creciente. El economista polaco Oskar Lange, caracterizó la economía soviética como una “Economía de Guerra”, porque los instrumentos de gestión por ella utilizados, se parecían a los de las economías capitalistas inmersas en conflictos bélicos, es decir, constituía una referencia al caso de la Primera y Segunda Guerra Mundiales.¹²²

Para los autores keynesianos, el gasto militar es una adición al gasto público con que excitar la demanda agregada, en tiempos de recesión se afirma por parte de esta corriente, que la política monetaria puede ser insuficiente y el incremento del consumo privado no dará resultado. El gasto militar por el contrario, se expande con facilidad y resulta algunas veces políticamente más aceptable, que otras formas de gasto público y no solamente puede haber un efecto multiplicador a corto plazo, sino que también hay una posibilidad de crecimiento a largo plazo. Si los productores tienen instalada una capacidad débil para cubrir la demanda, aprovecharán su capacidad al máximo y

¹²¹ GIMENO GARCÍA-LOMAS Diego, *El Gasto en Defensa y las Operaciones en el Extranjero: Evaluación y Conclusiones*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2009, p.45.

¹²² LANGE Oskar, *Papers in Economics and Sociology*, Oxford, Pergamon Press, 1970, p.102.

procuraran más capital, con lo cual, el incremento en la demanda tiene como resultado, una más eficiente utilización de los factores de producción, que a su vez en último término estimulan la investigación.

Con el colapso de la Unión Soviética y la reorientación hacia prioridades nacionales, la misión del Departamento de Defensa de EEUU, fue decisiva a la hora de determinar el destino de los recursos económicos no necesarios, por no haber ya amenaza potencial. Algunos sectores de la sociedad norteamericana, querían destinar parte del Presupuesto de Defensa, a financiar otros programas civiles dentro de EEUU, pero el Pentágono se opuso defendiendo esos recursos mediante, un informe del Jefe del Estado Mayor Colin Powell, sobre las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas.¹²³

El primer motivo de su razonamiento, aludía a la relación entre puestos de trabajo y el gasto militar que los mantiene y además, se añadía el beneficio de los efectos inducidos, que de la investigación y desarrollo con fines militares, se generan en favor del sector civil de la economía. Para algunos investigadores estos son argumentos falsos, pero no dejan de constituir un importante apoyo para “vender” a una opinión pública, la necesidad de incrementar los recursos asignados al sector militar de la economía. La relación gasto militar-puestos de trabajo, resulta inmediata en aquellas industrias y regiones que dependen del mismo y en las que una “contracción” tendría, como pasó en EEUU, consecuencias negativas a corto plazo, para el mantenimiento del nivel de empleo y es lógico, que los trabajadores se opongan a dicha contracción. Sin embargo, los programas militares crean menos empleo que otras alternativas industriales y además la hipertrofia del sector militar, genera efectos negativos sobre la economía, que a su vez, repercuten desfavorablemente sobre el empleo.¹²⁴

A menudo se ha identificado un nivel alto o creciente de gasto militar, tanto a un comportamiento económico bueno, como a uno malo y estas conclusiones se han acompañado siempre de evidencias empíricas. De entre los estudios empíricos, que han abordado aquel aspecto para el caso norteamericano, mencionaremos cuatro:

¹²³ AGUAYO Sergio, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI, 1997, p.213.

¹²⁴ Loc. cit. 7, p.111.

1.- El primero del Public Inteest Research Group de Michigan, demostró que un gasto público de mil millones de dólares, permitiría crear 58.000 puestos de trabajo en el sector militar de la economía y hasta 145.000 en el educativo.

2.-En segundo lugar, el efecto directo de generación de empleo, lo estimó Roger Bezdek de la Energy Resource and Development Administration, en unos 58.000 puestos relacionados con la construcción del bombardero B-1, en tanto que en el sistema educativo generaría 118.000 puestos de trabajo y en el sistema de seguridad social 108.000.

3.- En un tercer ejemplo, el Center for Defense Information, calculó que mil millones crearían 98.000 puestos de trabajo de funcionarios y sólo 45.000, si se utilizaban en la expansión del gasto militar.

4.- Por último, un cuarto estudio sobre la generación directa e indirecta de empleo, atribuyó al proyecto de construcción del misil MX la capacidad de crear 53.000 puestos de trabajo, en tanto que en otros supuestos, el volumen podría ser hasta del doble.¹²⁵

La dificultad asociada con cualquier intento de evaluar puntos de vista divergentes, estriba que se han dado entre los autores, muchas veces argumentos razonables y persuasivos, en relación con el gasto militar y probando hechos contradictorios. Para otros investigadores, en algunos países especialmente los más pobres, la reducción de las Fuerzas Armadas implica menores gastos militares, porque los costes de personal absorben la mayoría del Presupuesto de Defensa. La desmovilización por tanto, hace que se liberen recursos humanos y financieros que pueden aplicarse a actividades de desarrollo y en la mayoría de los casos, la desmovilización y la reintegración, son paralelas a los esfuerzos de reconstrucción de infraestructuras y de reactivación agrícola e industrial.¹²⁶

Si la desmovilización se produce en un ambiente de reconciliación y reconstrucción nacional, servirá para reforzar la sociedad civil, éste proceso se

¹²⁵ GOLD David, "MS and the American Economy", *Arms Control Today*, February, 1980, p.21.

¹²⁶ AGUIRRE Mariano y OSORIO Tamara, *Después de la guerra*, Barcelona, Icaria, 2000, p.45.

caracteriza por los esfuerzos en identificar y apoyar aquellas estructuras, que permitirán reforzar y consolidar la paz, a fin de evitar una recaída en el conflicto. En algunos países esto puede indicar, un avance hacia estructuras más democráticas con elecciones controladas por la ONU, aunque si se hace defectuosamente, puede generar una proliferación de inseguridad y por tanto de armas entre la población. Además, si entre los desempleados aumenta la proporción de quienes sólo tienen instrucción militar, la seguridad general se verá en peligro, con aumento de la criminalidad y la delincuencia.

Los investigadores han identificado tres importantes mecanismos, a través de los cuales el gasto militar puede afectar al crecimiento económico:

- 1.- La gran cantidad de spin-offs, que directa o indirectamente proceden del gasto militar.
- 2.- La recolocación de recursos.
- 3.-La creación de nuevos recursos.

Los efectos de los spin-offs, normalmente se dividen en dos categorías: creación de demanda adicional y efectos de modernización, en este caso, la demanda total inicial puede ser inadecuada respecto de la oferta potencial. Entonces la demanda extra generada por el Sector Defensa, puede ser cubierta por un mayor uso de capital en “stock”, así como por un mayor empleo de mano de obra.¹²⁷ No sólo habrá efectos multiplicadores a corto plazo, sino que también existirá la posibilidad de crecimiento a largo plazo, porque cuando los productores tienen poca capacidad instalada debido a la falta de demanda, no estarán obteniendo el margen de beneficio, que conseguirían con un uso más efectivo del capital.

Un incremento en la demanda, que acaba en un uso más eficiente de las capacidades, puede llevar a un incremento en el margen de beneficio, que estimularía la inversión y en último término, aumentaría la tasa de crecimiento. Hay programas a partir de los cuales, se paga a los prestadores de servicios militares, como por ejemplo, el Joint Combined Exercise and Training, un programa de intercambio militar a través

¹²⁷ Loc. cit. 119, p.52.

del que se entrena a tropas extranjeras especiales en las últimas técnicas norteamericanas de combate.¹²⁸

Los EEUU y Gran Bretaña suelen operar, mediante contrataciones directas con empresas militares privadas y Francia junto con los Países Bajos, encomiendan el resto de tareas militares, que no realizan sus Ejércitos nacionales a prestadoras de servicios militares, como ya hemos mencionado. Asimismo, todo servicio costoso que se precise en casos particulares, también se delega en empresas privadas, a tal fin se crean empresas de Derecho Público, que se ocupan a su vez de confiarle tareas soberanas a la economía privada. En Alemania, el Ministerio Federal de Defensa, ha puesto la privatización en manos de la “Gesellschaft für Entwicklung Beschaffung und Betrieb GmbH, (G.E.B.B.), cuya traducción literal es, Sociedad para el Desarrollo, la Adquisición y el Servicio Social Ltda. Se ha estipulado por contrato, que el objetivo de la filial, que es cien por cien parte del Ministerio de Defensa, sea “aliviar al Ejército de la República Federal de Alemania en todas las tareas posibles que no sean deberes militares fundamentales”.¹²⁹ Según cálculos del Ejército de la República Federal de Alemania, en el año 2004, de los 24,4 mil millones de euros del Presupuesto de Defensa, un 43 por 100, es decir, alrededor de 10,5 mil millones, se utilizaron para tareas “no militares”.

Los efectos positivos del gasto militar, asociados con la creación de demanda adicional, es probable que se vean reforzados por los efectos de modernización de la defensa. Los militares pueden invertir más recursos en I+D, proporcionar a la población menos favorecida habilidades técnicas, organizar trabajos orientados al mundo rural, a tener una vertiente institucional con un enfoque de tipo industrial, dar educación y cuidados médicos en casos excepcionales de catástrofes, etc.¹³⁰ Dentro del marco de modernización del ejército, la G.E.B.B. afirma haberse propuesto una mayor participación de personal civil en el cumplimiento de tareas y servicios, la creación de

¹²⁸ UESSELER Rolf, *La guerra como negocio: Cómo las empresas militares privadas destruyen la democracia*, Cali, Norma, 2007, p.55.

¹²⁹ *Ibidem*, p.56.

¹³⁰ *Loc. cit.* 119, p.53.

espacios de inversión y una importante reducción, de los gastos de producción y del capital fijo. Este objetivo, lleva a examinar las “tareas no militares”, considerando en qué medida es factible, rentable y sensato privatizarlas, en dicho proceso, se considera que la G.E.B.B. tiene un papel mediador entre el Ejército de la República Federal de Alemania y el mercado, pues cada vez tendrán más importancia los “Public Private Partnerships”.

Dentro de las principales áreas a modernizar, están la estructura de personal y de ubicaciones de la Administración de la Defensa Territorial, la organización de las áreas de indumentaria, vehículos y mantenimiento, así como la instalación y la puesta en red de todos los sectores “no militares”, mediante técnicas modernas de información. Otra manera, en la que la defensa puede afectar al crecimiento, es a través de la creación de nuevos recursos y en economías en las que la oferta está controlada, el gasto militar es inflacionario y debido a la inflación, la defensa puede llevar a un alza en los beneficios, que inducen a mayor inversión y por tanto crecimiento. Sin embargo, también es posible que las expectativas de inflación continua causen un “boom” en el gasto, consumo elevado e inversión en sectores de baja prioridad con poco potencial de crecimiento, como ha pasado después de iniciarse la guerra de Afganistán, que ha sido el principio de la guerra a gran escala contra el terrorismo.¹³¹

Los investigadores que han concentrado su atención, sobre las relaciones entre la intensificación del gasto militar y la inflación, han constatado que aquél, no amplía el “stock” de bienes disponibles. Por lo que al inyectar nueva capacidad de compra, en el circuito económico que no puede ser retirada del mismo, hace que la producción militar empuje hacia arriba el nivel de precios. Melman es uno de los autores, que con respecto a la práctica norteamericana, destaca la importancia que tiene la tendencia de las empresas de armamento a maximizar costes y contrarrestar esa tendencia, impulsando al alza las subvenciones del Sector Público.¹³²

¹³¹ SANDOVAL PALACIOS Juan Manuel, *La hegemonía estadounidense después de la guerra en Irak*, México, Plaza y Valdés, 2005, p.58.

¹³² MELMAN Seymour, *From Military to Civilian Economy: Issues and Options*, Los Angeles, Center for the Study of Armament and Disarmament, California State University, 1981, p.3.

Esto se dará menos en aquellos países en los que como Alemania, se tiende a que las empresas que se dedican a la producción militar y lo hagan en condiciones de competencia para el suministro al Sector Público. Sin embargo hay que destacar que en cualquier caso, la producción de bienes militares cada vez más sofisticados y costosos, drena capital y tecnología, de los sectores civiles y perjudica la productividad de los mismos.

Los equipos militares alcanzan en seguida la obsolescencia y generan nuevas tensiones inflacionistas, pues el incremento de precio de estos equipos suele ser de grandes saltos, prácticamente siguen una proporción geométrica. Son pocas las economías, que pueden acotar los efectos de estos focos de constante inflación, pues reciben un tratamiento privilegiado al tener que reemplazar estos equipos de última generación, para no perder peso en la esfera internacional, la nación afectada por esta renovación de equipo.

El investigador que más influencia ha tenido, en establecer una relación causal positiva, entre el gasto militar y la tasa de crecimiento en los países en vías de desarrollo, ha sido Emile Benoit de la Columbia University.¹³³ Benoit realizó un importante trabajo empírico, sobre la evolución entre 1950 y 1965 de las tasas de crecimiento e inversión, ingresos por ayuda exterior sobre 44 países en vías de desarrollo y completado con referencias a la India, Corea del Sur, México, Israel, Egipto y Argentina. Para su sorpresa, Benoit se encontró con que el gasto en defensa, no parecía tener un efecto adverso “neto” sobre la tasa de crecimiento y que incluso, aunque no con total seguridad, los programas de defensa podrían haber estimulado el crecimiento.¹³⁴

La significación del trabajo de Benoit, radicaba en señalar que si bien la evidencia estadística apuntaba hacia un efecto neto favorable del gasto militar, aunque esto pudiera ser cierto o no, pero daba por seguro que no permitía ver un efecto desfavorable. Esta tesis no se aplica a países industrializados y descubrió tres impactos

¹³³ Loc. cit. 7, p.138.

¹³⁴ BENOIT Emile, *Defense and Economic Growth in Developing Countries*, University of California, Lexington Books, 1973, p.38.

adversos sobre el crecimiento: el efecto inversión, el efecto productividad y el efecto de traslación de renta.

Si los recursos se asignan al sector militar y no se orientan hacia la inversión en favor del sector civil, puede producirse una reducción en este sector civil, que influye negativamente sobre el crecimiento económico futuro, es el efecto inversión. El grado en que un aumento del Presupuesto de Defensa influye en las posibilidades de crecimiento, depende de la medida en que gracias a él, se desvíen recursos que de otra forma se destinarían a la inversión productiva.

Una argumentación similar fue esgrimida casi simultáneamente, por el grupo de expertos encargados por Naciones Unidas, de analizar las consecuencias económicas y sociales de la carrera armamentística, a comienzos de la década de los setenta. Los economistas introducen muchos datos en modelos complejos, pero no disponen de información válida relativa al desempleo y al subempleo, que pueden ser cruciales a la hora de atizar un conflicto.¹³⁵

Además de los muertos y los mutilados que pueblan las calles, los costes más visibles de un conflicto civil, son la destrucción de economías sociales y su infraestructura física, los costes financieros de la lucha y la reconstrucción posterior en sí. En el caso de la República Democrática del Congo, antiguo Zaire, el enfoque del Banco Mundial del año 2003 era “reducir tensiones” con una subvención de 164 millones de dólares y un préstamo de 50 millones de dólares. Esto representa un poco más de 200 millones de dólares, para restaurar el orden en un país, que ha sufrido un conflicto que provocó aproximadamente cinco millones de muertos en cinco años.

El efecto productividad está basado en el supuesto, de que el Sector Público en general y el de la Defensa en particular, generan reducidos incrementos de productividad, pues como afirma Benoit:

¹³⁵ WARE Helen, *Los conflictos y la paz*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2007, p.138.

“La capacidad de matar a un mayor número de enemigos o de disuadirles de que ataquen, en base a utilizar un volumen menor de “inputs”, es bastante difícil de comprobar hasta que se hace demasiado tarde”.¹³⁶

En conclusión, el efecto productividad resulta de difícil medición, se necesita saber de qué empleos civiles se detraen recursos adicionales, hacia el sector defensa y estimar cual hubiera sido su contribución, a la evolución de la productividad, sino se hubiese cambiado la asignación. En los años ochenta, Etiopía gastó cinco veces más luchando contra Eritrea, de lo que le hubiera costado combatir la desertificación, plantando árboles y conservando el suelo, lo cual habría permitido impedir la hambruna de 1985, en que murieron más de un millón de personas. En Centroamérica, las operaciones de tierra quemada han destruido grandes áreas, ecosistemas cruciales y han provocado el desplazamiento de millones de refugiados hacia barriadas de ciudades.¹³⁷

Además, el coste ecológico de una guerra empieza mucho antes del comienzo de las hostilidades, cuando los recursos para la protección del medioambiente, se desvían al gasto militar. Desde bombardeos de saturación a minas antipersonal, pasando por campañas de “tierra arrasada”, que arruinan el suelo de manera que no permite la vida humana, la guerra destruye continuamente ecosistemas y modos de vida basados en la agricultura. Tierra, mar y aire sufren la contaminación provocada por la fabricación de armas y el impacto directo de pruebas armamentísticas y entrenamiento militar, como por ejemplo, las bases soviéticas en la antigua Alemania Oriental, contaminaron el 4 por 100 del territorio del país.

Por último, el efecto de traslación de renta hace referencia a la reducción del volumen de “output” del sector civil, como consecuencia de la reasignación de una parte del PIB hacia el sector defensa. Se diferencia de los anteriores, en que aquellos generan repercusiones adversas a lo largo del tiempo, sobre la evolución futura del “stock” de capital y de la productividad y esto no sucede ahora, mientras se mantenga una carga de defensa más elevada, porque este efecto no es acumulativo.¹³⁸ El coste de un único

¹³⁶ Loc. cit. 7, p.141.

¹³⁷ Loc. cit. 133, p.137.

¹³⁸ Loc. cit. 119, p.52.

elemento de equipamiento militar de alta tecnología, serviría para pagar gran cantidad de alimentos o invertir en desarrollo, un país como Zambia podría comprar 250.000 toneladas de arroz, o escolarizar a 300.000 niños por el precio de un avión de combate, “armas o mantequilla” o “armas o arroz”, en su versión pobre, es verdaderamente una elección real. Los países ricos en recursos naturales como diamantes, minerales o madera, son especialmente vulnerables a la guerra, como Angola, Congo o Sierra Leona, que han tenido la desgracia de vivirlo en carne propia.

La combinación de todos estos factores, en donde se plantean problemas conceptuales y de medición, nos indica la índole de los costes de oportunidad, en que inciden los recursos desviados hacia el sector no civil y que pueden generar impactos negativos sobre la economía. Luego otro punto de vista para enfocar el impacto económico, es expresarlo en términos de “costes de oportunidad perdidas”, es decir, el valor de las alternativas de producción, que quedan relegadas con la aplicación de los recursos financieros a la finalidad del poderío militar, un ejemplo, sería la inversión equivalente en capital humano para facilitar escolarización a cientos de millones de niños que nunca tuvieron escuelas.¹³⁹

Aparte de las ventajas inmediatas que tal inversión supondría para sus beneficiarios, los niños con formación en educación aportarían a su vez, una contribución mayor a la economía mundial, incrementando el producto económico y su crecimiento en provecho de todos. El ejemplo, representa una de las numerosas oportunidades de desarrollo social perdidas, en aras del crecimiento militar de nuestra época y testimonia que la verdadera carga de la carrera de armamentos, va mucho más allá de la inversión financiera directa que la soporta y aunque no lleguen a usarse las armas, conllevan un coste de valores en pérdidas humanas.

En el otro plato de la balanza de los inmensos costes de la guerra, está el hecho de que preparase para la paz, aporta un “Dividendo de la Paz” y en contra de esta idea a menudo se oye afirmar, especialmente a los gobernantes autocráticos como Saddam

¹³⁹ Loc. cit. 110, p.22.

Hussein, o los fabricantes de armas que el gasto militar es bueno para la economía.¹⁴⁰ Es comprensible en los segundos, querer sacar beneficio económico a sus empresas y en el caso de los dictadores, su interés radica en asegurarse para sí o para sus familiares y representantes, consolidar su preeminencia cobrando suculentas comisiones a cargo de dicho armamento.

En la actualidad, la política exterior de EEUU se realiza mediante un elevado gasto militar, que le confiere un poder no superado por ningún otro país, como se puede observar en la siguiente tabla, comparando los gastos de defensa anuales de los principales Ejércitos de todos países del mundo:

Estados Unidos	379
Reino Unido	34,8
Rusia	29
Francia	27
Alemania	23,1
Arabia Saudita	18,7
La India	15,9
China	14,5
Corea del Sur	12,8
Taiwán	12,8
Irán	7,5
Pakistán	3,3
Siria	1,8
Irak	1,4

Los datos vienen expresados en millones de dólares. Fuente: Joseph Cirincione, Deadly Arsenals: Tracking Weapons of Mass Destruction, Washington D.C., The Brookings Institution Press, 2002, p. 120.¹⁴¹

¹⁴⁰ Loc. cit. 133, p.140.

¹⁴¹ CIRINCIONE Joseph, *Deadly Arsenals: Tracking Weapons of Mass Destruction*, Washington D.C., The Brookings Institution Press, 2002, p. 120.

5.3.3. Gasto militar óptimo

La amenaza de agresión, de intimidación y de vulneración desde el exterior de los intereses nacionales, no ha desaparecido de las relaciones internacionales, aunque estamos muy lejos de lo acontecido en los inicios de la década de los ochenta. Entonces Ronald Reagan, acusó a la Unión Soviética de ser el “Imperio del Mal” y se enfrentó al expansionismo soviético, aumentando de forma significativa el Presupuesto de Defensa del país. El expansionismo soviético tenía su mejor prueba, en la presencia de tropas en Afganistán, que posteriormente fueron retiradas y produciéndose al mismo tiempo, un impresionante deshielo en las relaciones entre EEUU y la Unión Soviética. Las frecuentes reuniones de sus Jefes de Estado, Mijail Gorbachov y Ronald Reagan, marcaron el advenimiento de una esperanza no sólo de frenar, sino incluso de disminuir la carrera armamentística de las superpotencias.¹⁴²

El clima de relativa armonía entre las dos potencias, facilitó un cambio radical de los demás regímenes comunistas europeos y si bien Gorbachov marcó el paso desde 1985, con la “Perestroika” o reestructuración y el “Glasnost” o apertura, los demás países socialistas tuvieron una dinámica propia. Hungría y Polonia fueron el detonante de un proceso de democratización sin precedentes de la Europa del Este, que contemplados a largo plazo, contribuyeron a hacer del planeta un lugar mucho más habitable.

Pero el concepto de “seguridad nacional”, exige indudablemente asignar un volumen de recursos al mantenimiento de operativos de defensa y de disuasión, que pongan trabas a los posibles enemigos el alcanzar sus objetivos. La defensa nacional en general, ha adquirido mayoría de edad y actualmente se intenta darle un contenido integral, con objeto de mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del

¹⁴² CARVAJAL HERRERA Mario, *El reto del desarrollo*, Costa Rica, Universidad Estatal a Distancia, 1991, p. 14.

marco constitucional, en el cual las Fuerzas Armadas contribuyen a la seguridad nacional.¹⁴³

Por consiguiente continúa pendiente en nuestros días, la gran cuestión de como determinar las dimensiones exactas, del volumen de recursos financieros destinados a la defensa, pues incide profundamente en el debate político. Es de resaltar, que esta discusión viene fomentada por el auge de los movimientos por la paz, que se da tanto en los países europeos como en EEUU y donde confluyen corrientes de pensamiento muy diversas, desde posturas utópicas, hasta ideas manipuladas por regímenes totalitarios.

Los escenarios relativamente optimistas, generados por la “revolución de terciopelo” en Checoslovaquia y en general en Europa Central y Oriental, así como la percepción generalizada de que el final del enfrentamiento Este-Oeste, preludiaban un amanecer de paz y libertad para todo el mundo. Esto pareció confirmarse al resolverse por medio de la negociación, graves y prolongadas crisis regionales, junto con el renovado prestigio de las Naciones Unidas y la rápida suscripción de acuerdos de limitación de armas nucleares y convencionales.¹⁴⁴

La meteórica aparición de “democracias”, allí donde hasta entonces prevalecía el totalitarismo y el triunfo de las economías de libre mercado, fueron considerados signos inequívocos del triunfo de la sensatez, incluso algunos afirmaron que había llegado el “fin de la Historia”. El debate sobre el “nuevo orden internacional”, en el ámbito de la seguridad ha sido particularmente importante en Europa y los EEUU, y lleva implícito tanto en el Este como en el Oeste, un replanteamiento a fondo de los paradigmas sobre la paz, el desarme y el control de armamentos, pues se quiere evitar un gasto militar elevado en beneficio del bienestar social.¹⁴⁵

Replanteamiento que va desde, el abandono de la tesis que caracterizaba la lucha por la paz como una forma superior de lucha de clases, hasta el cuestionamiento de las

¹⁴³ BACA OLAMENDI Laura, *Léxico de la política*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2000, p. 663.

¹⁴⁴ STEICHEN JUNG Régine, *Democracia y democratización en Centroamérica*, Costa Rica, Editorial Universidad de Costa Rica, 1993, p. 104.

¹⁴⁵ ORDÓÑEZ BARBA Gerardo Manuel, *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 60.

bondades del gasto militar, como motor de la sociedad y de la economía. Uno de los puntos claves de la plataforma electoral de Clinton, fue el compromiso de reducir considerablemente el gasto militar y un exhaustivo esfuerzo, para convertir la industria militar en producción civil. Dada la desintegración del imperio soviético, parecía haber menos razones para mantener los descomunales niveles de gastos de los años ochenta, sin embargo, el Presupuesto de 1994 aprobado por el Congreso, no reflejó mayormente que Washington se hubiera ajustado a la transformación del contexto global.¹⁴⁶

La dura lección que han aprendido los investigadores, es que hay un abismo insalvable entre las grandes expectativas generadas por el fin de la Guerra Fría y la realidad. Nos referimos concretamente a los “dividendos de la paz”, aquellos recursos producto de la reducción del gasto militar, que según el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), podrían haber alcanzado los 300.000 millones de dólares anuales para principios de este siglo.

No ha sido así y no se produjeron por la política de seguridad de las potencias globales y regionales, al seguir atribuyendo una gran importancia a la masiva inversión en tecnología militar, como parte esencial de su futuro. A este respecto son muy ilustrativas las palabras de Richard Cheney, Secretario de Defensa de los EEUU, cuando afirma que, aún cuando se reduzcan los Presupuestos de Defensa, la estabilidad mundial dependerá de la capacidad de su país de mantener una ventaja disuasiva nuclear. También deben los EEUU, responder con rapidez y contundencia a crisis regionales, como la Guerra del Golfo, mantener contingentes militares en regiones consideradas “críticas”, fuera de las fronteras de los EEUU y prepararse, en caso de que apareciera otro enemigo, que amenazare con la posibilidad de una guerra global.¹⁴⁷

Si las consecuencias de los gastos militares no son tan beneficiosas para la economía, como dicen sus defensores, contra lo que cabe derivar de una importante evidencia empírica, habrá que calcularlos desde su aportación al mantenimiento de la “paz y de la seguridad”. De esta forma, el economista podrá aportar a este debate un

¹⁴⁶ PETRAS James y MORLEY Morris, *¿Imperio o República? Poderío Mundial y Decadencia Nacional de Estados Unidos*, México, Siglo XXI, 1998, p. 158.

¹⁴⁷ Loc. cit. 142, p. 105.

elemento de racionalidad, pues la investigación económica se encuentra con unas nuevas perspectivas y con una nueva serie de preguntas a las que responder.

Hay que tener en cuenta, la relación que guardan entre sí las distintas alternativas que pueden presentarse, estando en una economía planificada o no planificada, eligiendo entre una serie de alternativas y la elección de una de ellas. El concepto de equilibrio, no será ajeno a la perspectiva de un desarrollo económico, que en lugar de producirse como resultado de una serie de fuerzas “ciegas”, ha sido dirigido conscientemente. Estará representado por una serie de relaciones internas, entre los elementos constitutivos y aun cuando las formas y los modelos de desarrollo sean susceptibles de variación, el desarrollo deberá adaptarse a ciertos requisitos internos.

Es la utilización consciente del conocimiento de estas relaciones internas, el que permita a una economía dirigida, seguir un rumbo de desarrollo diferente del que seguiría normalmente un sistema individualista.¹⁴⁸ Esta utilización consciente del conocimiento, es la que permite sustituir, por una coordinación “ex ante” de los elementos constitutivos de un sistema de desarrollo, las lentas tendencias “post facto”. Estas funcionan por el mecanismo del movimiento de precios de mercado en el mundo totalmente capitalista, descrito por Adam Smith con el famoso símil de la “mano invisible” y que con sus tendencias, puede pasar de un periodo de estancamiento a llegar a grandes fluctuaciones.

De todo esto se deduce, que aunque el número de planes posibles en una economía dirigida esté limitado, existen posibilidades de estrategia económica, por lo que con una economía planificada, al haber una amplia gama de posibilidades de elección, se puede escoger el método óptimo de acuerdo con cánones de política social. Los logros fundamentales de las protestas de los años sesenta, consistieron en haber arrancado de los Estados y de muchos organismos como la UNESCO, un compromiso con los resultados de las investigaciones sobre la desigualdad social y educativa.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Loc. cit. 82, p. 21.

¹⁴⁹ TERRÉN LALANA Eduardo, *Educación y modernidad: Entre la utopía y la burocracia*, Barcelona, Anthropos, 1999, p. 212.

También se afianzó definitivamente la percepción, de que las instituciones educativas eran en mayor medida responsables del destino socio-económico, tanto de los individuos, como de las naciones. Esta reafirmación del “reformismo”, característica del capitalismo de nuestro siglo, se produjo inicialmente todavía en un contexto económico de expansión y permitió que las respuestas políticas, se tradujesen en términos de la expansión del Estado del Bienestar.

Los Gobiernos tendieron a reproducir en sus políticas, la misma estrategia que era auspiciada por los informes del Banco Mundial, o de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y por la United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO).¹⁵⁰ Ésta última a través de su Instituto Internacional para la Reforma Política y cuya estrategia estaba centrada, en vincular la investigación y la política educativa, con el fin de cambiar la tendencia por la que a mediados de los años setenta, el presupuesto educativo de muchos países era bastante menor que los presupuestos destinados a defensa.

Las conquistas sociales logradas en el presente siglo, fundamentalmente en Europa tras la Segunda Guerra Mundial, universalización de la educación, de la sanidad, pensiones por jubilación o prestaciones por desempleo, supusieron el logro de lo que se ha llamado Estado del Bienestar. El debate sobre el Estado del Bienestar debe partir de una consideración fundamental y es el límite al mismo, que viene determinado por los deseos de los ciudadanos y de su disposición a financiarlo con impuestos y sólo si el Estado presta servicios que el ciudadano no desea, podremos hablar de sobre-dimensionamiento del Estado del Bienestar.¹⁵¹

Dejando a un lado las teorías sobre la política de disuasión nuclear, está claro que desde hace tiempo se han superado los niveles normales de rearme, traducido en el hecho que produce en el enemigo, el efecto de la disuasión nuclear. En la actualidad las dos antiguas superpotencias junto con varios países más, que se han incorporado al club armado con material nuclear, disponen de una capacidad para aniquilarse varias veces

¹⁵⁰ Ibidem, p. 214.

¹⁵¹ QUINTANILLA Ismael, *Psicología y Economía*, Valencia, Universidad de Valencia, 2005, p. 202.

entre sí y de paso al resto del planeta. Esta carrera alocada, para dotarse de elementos de destrucción masiva, que no pueden utilizarse sino es provocando un desastre nuclear que acabe con el mundo, consume muchos recursos tanto en dinero, como en esfuerzos personales. Tras la acumulación tanto de ingenios nucleares, como de armamento convencional asegurando un equilibrio de terror, el mundo no es más seguro y hace que las sociedades discurran por senderos de creciente militarización.

Esto origina que se oculten datos y se impida una adecuada fiscalización de dichos gastos, para la realización de acciones sin claridad legal, afectando estas acciones sobre todo a países totalitarios, como pasó en el Ministerio de Defensa de Chile en la época del general Pinochet.¹⁵² La experiencia de las negociaciones en materia de control de armamentos no es alentadora, pero en general, todos los países tienen que tener interés en reducir la carga, que sobre las economías representan los presupuestos militares.

Luego, surge como inevitable la problemática de la “reconversión”, que quiere decir, el examen de las posibilidades de convertir industrias que trabajan para los sectores militares, en industrias que lo hagan para sectores civiles, aunque pueden surgir opiniones que tachan estas reformas de “demagógicas”, “socializantes” y en definitiva, dirigidas contra el régimen capitalista.¹⁵³ La tarea no es sencilla, pero investigadores, académicos y catedráticos de muy diversas ideas, han venido en los últimos años identificando los problemas intelectuales, teóricos, institucionales, económicos y sociológicos que tendría tal reconversión.

Cuando el profesor Melman, por encargo de las Naciones Unidas, llevó a cabo en los años 1979 y 1980, un estudio de los obstáculos de la reconversión en diversos países industrializados, incluida la Unión Soviética, se encontró con que ningún Gobierno tenía ningún dispositivo para afrontar tal eventualidad.

¹⁵² AGNIC KRSTULOVIC Ozcen, *Pinochet S.A.: La base de la fortuna*, Santiago de Chile, RIL Editores, 2006, p. 138.

¹⁵³ SAENZ ROVNER Eduardo, *Colombia años 50: Industriales, política y diplomacia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002, p. 143.

Los interesados en los aspectos económicos de la paz, deberían según Melman, fijarse en tres aspectos:

1.- Decidir los límites del poder militar, que consiste en considerar hasta donde deben llegar los medios militares, una vez examinadas las nuevas circunstancias de los cambios producidos a nivel mundial.

2.- Establecer los pasos que hay que seguir, para que al reducir los medios de las Fuerzas Armadas, no se descuiden las necesidades de seguridad nacional.

3.- Tener preparados de antemano los planes, para la utilización civil alternativa de los recursos materiales y humanos, empleados en la industria militar.¹⁵⁴

Con un “dividendo de la paz”, los Gobiernos pueden decidir invertir en educación, salud o infraestructura civil, el dinero que de otro modo, habrían dedicado al ejército o a importar armas. Sin embargo, los militares pueden tener un gran poder en muchos países en vías de desarrollo y utilizar su influencia política e incluso amenazar con una insurrección, para bloquear recortes del presupuesto militar. En estos países subdesarrollados, a menudo la burocracia militar, es la mayor burocracia del Gobierno y el dinero con el que se financia, se destina a la fabricación de armas pequeñas o de destrucción masiva y a la capacitación de las personas que las usan. Según autores pacifistas, los militares no crean riqueza, la desvían de fines más productivos y lo que impidió durante siglos que los países europeos se convirtieran en países desarrollados, fue que cualquier progreso que se alcanzara en algún momento, era borrado por el impacto de guerras repetidas.¹⁵⁵

Las resistencias a la reconversión, son tanto internas como externas. Internas, porque afectan al “status” socioeconómico de aquellos grupos sociales y profesionales, que se están beneficiando de la carrera de armamentos, como “lobbies”, burocracias militares, científicas, grandes empresas, etc. Externas, porque si no disminuye el actual Estado de tensión terrorista internacional, será difícil convencer a los Gobiernos de que existen condiciones, para empezar una desaceleración del gasto militar. Y se da por

¹⁵⁴ Loc. cit. 7, p. 117.

¹⁵⁵ Loc. cit. 133, p. 143.

supuesto, que en la actual situación de crisis económica, todas aquellas medidas que supongan a corto plazo, una contracción del nivel de actividad o de empleo, son muy difíciles de adoptar.

Para los investigadores de tendencias pacifistas, los problemas que al iniciarse los años ochenta, afectaban a la mayoría de los países del Caribe y de Centroamérica, se venían a resumir en dos cuestiones centrales. Estas cuestiones íntimamente ligadas entre sí y condicionadas una por la otra eran: presencia de altos niveles de pobreza y atraso o ausencia de democracia y participación ciudadana. La solución para arreglar estos problemas, era destinar importantes recursos económicos, restándoselos al presupuesto militar, para el desarrollo de la sociedad civil y salir del círculo de pobreza.¹⁵⁶

Melman sugirió que las Naciones Unidas, financiasen los estudios sobre reconversión y un grupo designado por la Organización Internacional, debería invitar a los Gobiernos de todos los países que posean complejos industrial-militares, a establecer pequeños grupos de trabajo. La misión de estos grupos sería diseñar planes alternativos, para la utilización de los recursos destinados en el sector militar y en dichos grupos se reunirían ingenieros, economistas, contables, gerentes y su labor sería, contribuir a conocer los problemas que la “reconversión” tendría en cada país.

Ahora bien, la caída del sistema soviético reveló que, la idea basada en la superioridad de la Unión Soviética, estando casi a la par de Occidente, en materia de fuerza militar era equivocada, porque comparado con el Occidental, el aparato militar soviético estaba patéticamente mal equipado para la guerra moderna. Todo los medios militares cuidadosamente ocultos durante décadas, estaba ahora en el libre mercado, ofrecido por los empobrecidos oficiales del disuelto Pacto de Varsovia, pues los militares no vivían aislados del resto de la sociedad, que estaba en crisis total.¹⁵⁷

La consecuencia fue que los discursos sobre los “dividendos de la paz”, daban ánimos a los partidarios de mayores presupuestos para la educación, el bienestar social y

¹⁵⁶ ASTIÉ-BURGOS Walter, *México y Estados Unidos: Entre la cooperación y el desacuerdo*, México, Siglo XXI, 1998, p. 79.

¹⁵⁷ ADAMS James y ZADUNAISKY Daniel, *La Próxima Guerra Mundial: Los ordenadores son las armas y el frente está en todas partes*, Buenos Aires, Granica, 2000, p. 77.

la modernización de infraestructuras. Pero provocaban ciertos temores en el Pentágono, porque los “dividendos de la paz”, equivalían a recortes en el Presupuesto de Defensa, con el que se había obtenido la supremacía que ganó la Guerra Fría. Una fuerza reducida y un Presupuesto de Defensa recortado, obligan a confiar más en la tecnología, que debe constituir el multiplicador de fuerza necesario, para asegurar una disuasión militar viable.

Las ideas acerca del desarme de todas las naciones pueden parecer utópicas, pero con estos estudios, se ha acrecentado notablemente el nivel de conocimientos relativos a la relación entre gasto militar y crecimiento, desarrollo de los países pobres, o por ejemplo, la relación en el mundo entre Presupuestos de Defensa y los recursos asignados a la atención infantil de calidad.¹⁵⁸ La investigación para llegar a una “economía de la paz”, nos facilita tener una amplia información, sobre los auténticos costes de oportunidad de las industrias y los operativos militares, al establecer claramente las alternativas para el empleo de los recursos económicos.

Francia hizo estallar su primera bomba atómica en 1960 y el general De Gaulle, quería convertir a su país en la “tercera potencia mundial”, por lo que el coste del programa nuclear, incrementó de forma notable el Presupuesto de Defensa. Pero el país no pudo construir los hospitales, las viviendas y escuelas que necesitaba, además las industrias tradicionales, como la minería del carbón, la siderurgia o los ferrocarriles, provocaron grandes déficit gubernamentales, al estar previamente nacionalizadas.¹⁵⁹

Muchos investigadores, han estudiado los factores determinantes del presupuesto militar en los países en desarrollo y se pueden resumir en dos categorías principales, por un lado factores externos, es decir, influencias independientes del país y factores internos, que pueden ser obligaciones económicas y políticas del propio país.

En las consideraciones externas, es fundamental el enfoque que da el Gobierno de cada nación, a la percepción de las amenazas y esto se puede basar en datos objetivos, como los niveles de gasto militar de países hostiles o se puede fundamentar

¹⁵⁸ GORDON Ann Miles et al., *Beginnings & Beyond-Spanish Edition*, México, Cengage Learning, 2001, p. 578.

¹⁵⁹ SPIELVOGEL Jackson, *Civilizaciones de Occidente*, México, Cengage Learning, 2004, p. 821.

en pensamientos subjetivos, incluyendo lo que Sun y Yu llama la “filosofía general enmarcada en la actitud de liderazgo”. Los problemas geo-estratégicos, muestran una relación entre la “seguridad nacional” y las “percepciones de amenaza” y los investigadores están de acuerdo, en que los choques entre países se llevan a cabo más a menudo, cuando existe un presupuesto de defensa aumentado, respecto lo que debía ser.

Las investigaciones en los efectos de un conflicto potencial y el gasto militar de países próximos, han demostrado que países que están cerca de vecinos poco amigos, destinarán más Presupuesto para la Defensa.¹⁶⁰ El gasto militar también depende, de las acciones de los proveedores de armas externos y donantes de ayuda militar, además la producción de armas, es un determinante positivo del gasto militar y las superpotencias influyen a los países que no producen armas, en términos positivos para aumentar sus compras.

Una variable de potencial amenaza y que no es muy conocida, es la llamada la “araña de seguridad”, esta variable define la militarización de los países vecinos, que puede afectar a la seguridad de nuestro país. El coste de la militarización de una araña de seguridad, se calcula promediando las cargas militares de los países en la red, esta variable tiene un importante efecto de aumento en el gasto militar.

Las variables exógenas son independientes del modelo, están predeterminadas y proporcionadas sin tener en cuenta el modelo, actúan sobre el sistema, pero no reciben acción alguna por parte de él. Europa ha mantenido su cohesión nacional a través de la cohesión social, como resultado del doloroso aprendizaje de las guerras del siglo XX y las ventajas que dio el Estado Providencia, es decir, seguridad social y educación a sus ciudadanos, aunque este modelo fue posible por la cobertura militar de los EEUU durante la Guerra Fría.¹⁶¹

A este respecto, es interesante analizar lo que se ha denominado “carrera de armamentos”. Imaginemos una nación A cuya población y gobernantes desean la paz. Sin ser pacifistas no tienen intención de invadir otro país, pero no van a permanecer

¹⁶⁰ Loc. cit. 119, p. 55.

¹⁶¹ REVÉIZ Edgar, *El desenlace neoliberal: Tragedia o renacimiento*, Bogotá, Universidad Nacional Colombia, 2004, p. 36.

impasibles si son atacados. Los ciudadanos creen en la auto-defensa y lucharán para proteger su nación y su modo de vida. Por ello, deben estar preparados para pelear, si las circunstancias lo exigen y sienten que el mantenimiento y la mejora de su armamento, incrementan su seguridad y disuade de atacar a los posibles adversarios.

Para la población de una nación B vecina, con los mismos deseos de paz que la A, el incremento y mejora del armamento de ésta última supone una amenaza, pues podría ser utilizado para atacar y destruir su país. Por los mismos motivos que mueven a la población A, la nación B incrementará sus Fuerzas Armadas para asegurar la defensa. Este incremento será notado a su vez por la nación A, que responderá de forma similar aumentando su arsenal.

En este caso estamos considerando, que el factor básico en el desarrollo de la carrera de armamentos, es el del temor mutuo. Cuando más se arma una nación, más tiende a armarse la otra, con intenciones defensivas y si una de ellas se desarma, también tiende a hacerlo la otra. Si el temor mutuo es el único incentivo para armarse y ninguna de las naciones posee armas, la carrera no comienza, pero una pequeña desviación iniciaría la viciosa espiral y por lo tanto el estado de desarme total es un equilibrio inestable del sistema.

Como veremos, un modelo de este tipo predice que el arsenal de una nación puede crecer indefinidamente, aunque en la realidad esto no ocurre, puesto que ninguna nación tiene recursos inagotables y existe un límite para la cantidad de armas que puede acumular. Además, cuando el gasto en defensa sobrepasa ciertos niveles, la tensión en los factores sociales desemboca en protestas en contra del país vecino, que impulsa la carrera, o en contra de la propia carrera de armamentos. La presión social suele determinar el desenlace.

Hay muchas maneras de formular matemáticamente la relación del temor mutuo. Puede ser que una nación ajuste el nivel de su armamento $x(t)$ en el instante t al nivel $y(t)$ de la otra en el mismo instante. En otra aproximación, cada nación puede ajustar la rapidez dx/dt con que crece o decrece su armamento, o la razón de crecimiento $1/x dx/dt$, en respuesta al nivel, la rapidez o la razón de crecimiento del arsenal del otro Estado.

Un modelo simple lineal de coeficientes constantes, consiste en un modelo simple de temor mutuo.

Cuando la hipótesis del temor mutuo – cuanto más armamento $x(t)$ produce la nación A, más se incita el crecimiento de la producción de armamento $y(t)$ de la nación B – se interpreta, suponiendo que cada nación varía su producción proporcionalmente a la producción de armamento de la otra, las ecuaciones que se obtienen son

$$\frac{dx}{dt} = a y,$$

$$\frac{dy}{dt} = b x,$$

Donde a y b son constantes positivas que representan el grado de temor con que la nación A y B observa a la otra, respectivamente.

Respecto a las consideraciones internas, es decir, el tipo de régimen en el poder, democracia, dictadura, gobierno militar, etc., que pueden influir en el gasto militar, diversos estudios han probado las relaciones teóricas, entre el tipo de régimen y el gasto militar. La hipótesis principal consiste en que existen diferencias sistemáticas, en los modelos de gasto atribuibles a cada régimen y en general, “Gobiernos militares” tienen tendencia a incrementar el gasto militar, por lo que en definitiva muchos proyectos de desarrollo, quedan en los papeles y su ejecución por motivos burocráticos, queda postergada.¹⁶² También hay un efecto de inercia en los Presupuestos de Defensa, porque una vez determinado por el Gobierno el tamaño del Ejército, composición y abastecimiento de armas, tendrá consecuencias a largo plazo en el nivel de gasto militar.

Los estudios econométricos del modelo siempre han contado con el concepto de “inercia”, como una variable del gasto militar a considerar, aunque siempre hay

¹⁶² MOREANO URIGÜEN Hernán, *Colombia y sus vecinos frente al conflicto armado*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2005, p. 157.

excepciones de esta regla muy generalizada. En Brasil en 1960, Janio Quadros político de pensamiento complejo, inició una gestión para reducir los gastos militares y redujo el excesivo número de Generales del Ejército, lo cual unido a la tradicional vinculación de la casta militar brasileña con los grandes intereses financieros, produjo una tensión interna en el país.¹⁶³

La disponibilidad de recursos, es decir, lo que un país se puede permitir, es visto como el determinante más importante del nivel de gasto militar, es una variable fundamental reflejar las restricciones de ingresos o riqueza, para el gasto militar. Aunque no siempre es determinante el dinero disponible, pues en los EEUU el rechazo a las matanzas que hubo en la Guerra de Secesión, condujeron a la sacralización de la vida humana y provocaron gran reticencia frente a los riesgos mortales de la guerra, dando al país una fuerte cohesión nacional.¹⁶⁴

Ahora bien, la innovación que hizo Benoit, fue dar importancia a los efectos favorables del gasto militar sobre el crecimiento económico, comprobando que su impacto compensaba con creces los efectos negativos del gasto militar, estando todo esto documentado estadísticamente.¹⁶⁵ Los efectos favorables del gasto militar sobre el crecimiento se pueden sintetizar en tres aspectos:

1.- Los programas de defensa pueden aportar ciertos “inputs” válidos al sector civil, como puede ser mano de obra mínimamente cualificada, que puede aumentar la productividad después de la movilización. En muchos casos, en que las Fuerzas Armadas reclutan gente procedente del medio rural, una vez en el Ejército se forman en diversas técnicas mecánicas, aumentan su cultura, posiblemente su alfabetización y están más preparados para trabajar en sectores de más valor añadido.

2.- Las Fuerzas Armadas pueden aportar elementos de infraestructura, carreteras, aeródromos, puertos, etc., que se pueden utilizar tanto por parte de los militares como del elemento civil. La contribución que se puede hacer desde el Sector Defensa en

¹⁶³ GARCÍA TERRÉS Jaime y VARGAS Rafael, *La feria de los días*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 256.

¹⁶⁴ Loc. cit. 159, p. 38.

¹⁶⁵ Loc. cit. 119, p. 61.

situaciones de catástrofes naturales, puede ser muy importante y los medios utilizados están a disposición de cualquier parte del país, incluso medios muy caros, pueden cederse a países más débiles en recursos financieros. Es el caso de aviones para apagar incendios, que tienen países de tamaño medio y que han sido utilizados en verano por países como Grecia, además actualmente se está planteando reconvertir aviones del máximo tamaño, en aviones cisternas apaga-fuegos propiedad de varios países y con un protocolo de actuación, para apagar incendios en cualquier punto de estos países.

3.- Las Fuerzas Armadas dan cobijo a personas de una determinada clase social, que de otra manera el sector civil tendría que ocuparse de ellas, los servicios consisten en alojamiento, comida, vestido y una serie de actividades, tanto deportivas como culturales, que se ofrecen en la mayoría de los acuartelamientos modernos. Todo esto contribuye a mejorar su nivel de nutrición, de consumo y de nivel de vida en general, elevando sus expectativas y a la larga induciendo un grado progresivo de mejora en la sociedad. Y para terminar, vemos que una consecuencia de la combinación de un proceso de elevado gasto militar, es ayudar a una rápida industrialización en la zona donde se produce, generando mercados de componentes materiales, tecnologías y subsistemas de áreas.¹⁶⁶

¹⁶⁶ FANJUL MARTÍN Enrique y MOLERO José, *Asia: Una nueva frontera para España*, Madrid, Editorial Complutense, 2002, p. 56.

CAPÍTULO 6

TRANSICIONES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS

CAPÍTULO 6

TRANSICIONES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS

6.1. COMUNISMO

6.1.1. Unión Soviética

Durante más de cien años, el credo secular más poderoso y extendido que prometía la salvación por medio de la sociedad, fue el marxismo y la promesa religiosa del marxismo, más que en su intrincada ideología y en su cada vez más disparatada economía política, residió en su tremendo atractivo, especialmente para los intelectuales. Había muchas razones para que los judíos del Este, por ejemplo, aceptaran una ideología que prometía poner fin a su persecución y discriminación en la Rusia de los zares y en Rumanía, pero el atractivo mayor para ellos era, que el marxismo prometía crear un paraíso terrenal, esto es, el atractivo del marxismo como religión secular.¹

El comunismo se hundió como sistema económico, porque en lugar de riqueza, creó pobreza y en lugar de igualdad económica, creó una “nomenklatura” de funcionarios, que gozaban de privilegios económicos sin precedentes. A diferencia de lo que ocurre con la burguesía, la propiedad privada no constituía el signo distintivo esencial de la “nomenklatura”, pues al ser la heredera de los revolucionarios profesionales, no era la clase de los poseedores. Pero como “credo” se hundió, pues no creó el “Hombre Nuevo”, en su lugar hizo aparecer y reforzó todo lo peor del “Viejo Adán”: corrupción, codicia y ansia de poder, envidia y desconfianza mutuas. Además se juntó con la mezquina tiranía y secretismo, la mentira, el robo, la denuncia y por encima

¹ DRUCKER Peter, *La Sociedad Poscapitalista*, Barcelona, Apóstrofe, 1993, p. 21.

de todo, el cinismo, en consecuencia el comunismo como sistema tuvo sus héroes, pero el marxismo, el credo no tuvo ni un sólo santo. Si las ideas de los jóvenes Marx y Engels, respondían a las exigencias de la parte más radical de la juventud de Europa en vísperas de 1848, en cambio no ofrecían ya lo mismo a los revolucionarios rusos, decepcionados con los campesinos por las mismas perspectivas.²

En lo que se refiere a su situación inicial la Rusia anterior a 1917, no era distinta de la India por una parte, o de amplias zonas del Sur Este europeo por la otra, como están actualmente. Se trataba de un país con una reducida renta por habitante y un bajo nivel de vida, debido al escaso índice de productividad del trabajo y esto a su vez, se debía a que la industria estaba relativamente poco desarrollada y que la inmensa mayoría de la población se dedicaba a trabajar la tierra, casi siempre en cultivos de bajo rendimiento.

La Rusia absolutista esperaba una revolución del tipo aproximado a la de 1848 en Alemania, a la de 1789 en Francia, o a la de 1643 en Inglaterra, de esas revoluciones había nacido la democracia burguesa y no inmediatamente, sino tras periodos de dictadura a la manera de Cromwell o Bonaparte.³ La industria pesada en especial, estaba muy poco desarrollada y en el pasado había estado principalmente dedicada a la construcción de una red de ferrocarril, por otra parte, el combustible y la energía para la industria, dependía en su mayor parte del carbón del Donbas en el extremo sur oriental de Ucrania.

La agricultura estaba basada en su mayor parte, en el mercado de exportación y si bien ciertas industrias ligeras, especialmente las textiles, habían alcanzado un relativo nivel de desarrollo, el país tenía necesidad de las importaciones, para el abastecimiento de una gran cantidad de bienes de consumo y de capital. Dada la falta de una importación de maquinaria y equipo de fabricación a gran escala, la posible tasa de desarrollo industrial, era muy precaria y su desarrollo estaba condicionado por el atraso en el sistema de transportes.

² VOSLENSKY Michel, *La Nomenclatura. Los privilegios en la U.R.S.S.*, trad. Mario MORALES, Barcelona, Argos Vergara, 1981, p. 31.

³ *Ibidem*, p. 41.

Este atraso sólo podía remediarse, utilizando los productos de la industria pesada, para la construcción de todo tipo de empresas y como consecuencia de esto, cuando empezase el proceso de industrialización, habría que tener en cuenta unas características especiales:

1.- En primer lugar, las posibilidades de aliviar el estancamiento de la industria pesada, importando bienes de capital del extranjero, se veían obstaculizadas por la negativa de los países capitalistas a conceder préstamos a la URSS.

2.- En segundo lugar, el Gobierno soviético se vio obligado de acuerdo con su filosofía social, a dar prioridad en su programa al desarrollo de las formas colectivas de la economía.

3.- En tercer lugar, el ritmo de industrialización hubo de ser impuesto por la situación bélica, junto con las necesidades de la defensa y al dictarse un determinado ritmo de desarrollo, se obligaba a desviar los productos de las fabricaciones anteriores, hacia las necesidades de armamento.⁴

Según la teoría de Marx, la clase burguesa comenzó por una acumulación primitiva del capital, obtenida mediante bárbaros métodos de explotación y sin embargo, la clase de la “Nomenklatura”, es decir, la clase dirigente soviética, que no renunció ni a tales métodos, ni a la misma acumulación, empezó de una manera distinta. Conforme a las ideas de Marx, el sistema económico del socialismo debía nacer del flujo ininterrumpido de cambios, debidos a la maduración, porque el antiguo sistema podrido de la propiedad privada debía estallar, ante el choque impetuoso de las fuerzas progresistas venidas desde el exterior. Marx afirmaba, que la centralización de los medios de producción y la colectivización del trabajo, tenían que alcanzar un punto en el que fuesen incompatibles con el sistema capitalista. En consecuencia, habría llegado la hora final de la propiedad privada capitalista y los “expropiadores” tendrían que ser expropiados.⁵

⁴ DOBB Maurice, *El desarrollo de la economía soviética desde 1917*, 6ª edic., Madrid, Tecnos, 1972, p. 23.

⁵ Loc. cit. 2, p. 129.

Efectivamente, tuvo lugar la expropiación de los antiguos propietarios, pero por una razón incomprensible, tal expropiación no aparece como la irrupción de una necesidad histórica llegada a su punto de madurez, sino como el súbito ataque de unos ladrones, porque el 20 de noviembre de 1917, una unidad armada de soldados y de marineros, ocupó por sorpresa el Banco Estatal de Petrogrado y a la cabeza de la unidad, se encontraba el propio comisario de finanzas. Esta dramática acción, sólo puede explicarse por la mentalidad de los dirigentes del “socialismo real” y de la posterior forma de proceder, es decir, no se puede disponer con éxito de ninguna cosa, que antes no haya sido ocupada militarmente. En el más puro estilo de los gánster, todos los Bancos fueron ocupados por grupos armados, según orden de Lenin en el curso de la noche del 26 de noviembre de 1917 y al día siguiente, un decreto transformaba al conjunto de los bancos del país, en monopolio del Estado. Después de esta grandiosa expropiación de los medios financieros, el gobierno de Lenin se apoderó de los ahorros de los ciudadanos, suprimió la deuda interna y anuló de manera parecida la deuda externa.

La ley económica fundamental del socialismo, formulada por Stalin, garantizaba “la satisfacción máxima de las necesidades materiales y culturales, cada vez mayores del conjunto de la población, mediante el crecimiento constante y el perfeccionamiento constante de la producción socialista, basada en la técnica más evolucionada”.⁶ Ahora bien, donde el socialismo real triunfaba, la satisfacción de las necesidades de la población sufría una caída notable y cuanto más radical había sido esa victoria, más vertiginosa era esa caída.

La economía política soviética definía a la ley económica del capitalismo, como la “garantía de la máxima ganancia capitalista mediante la explotación, la ruina y el empobrecimiento de la mayor parte del país”.⁷ Los economistas soviéticos se plantearon la posibilidad de una planificación centralizada de la inversión, sin necesidad ni del mecanismo de un mercado de bienes de capital, ni del interés sobre el capital como categoría explícita del coste de producción. La equivocación estaba en que si bien puede

⁶ Loc. cit. 2, p. 131.

⁷ Loc. cit. 2, p. 132.

haber cierta clase de préstamos bancarios y de Deuda Pública, que en su conjunto pueden tomar la forma de cesiones del presupuesto libres de interés, para el cálculo de costes no entraban los correspondientes a la depreciación de capital.⁸

Desde esta perspectiva, las economías capitalistas practicaban la esclavitud y el pillaje sistemático de los pueblos de otros países, principalmente los países subdesarrollados y finalmente, las guerras y la militarización de la economía, garantizaban las máximas ganancias. Los economistas soviéticos veían en la economía, un factor fundamental en el marco de la consolidación y de la máxima extensión de su poder, además de la existencia de un complejo militar-industrial, mucho más evidente que en los países capitalistas, lo cual explica que la ley económica fundamental del “socialismo real”, era garantizar a la clase dominante su seguridad y la máxima extensión de su poder totalitario.

La política de estandarización, surgió en la Unión Soviética en una etapa bastante primitiva de la planificación y se decidió entonces, simultanear un alto grado de estandarización con la adopción, siempre que fuera posible, de las últimas técnicas americanas en la construcción de plantas industriales. De acuerdo con esto, durante el periodo de los Planes Quinquenales, el desarrollo industrial se basó en su mayor parte en la construcción de grandes fábricas industriales especializadas, excepto las industrias locales y algunas líneas de producción no aptas para métodos altamente mecanizados. Ejemplos de estandarización fueron la reducción en general, de los tipos de tejido de algodón de 2.600 en 1924, a 187 en 1927, en una factoría de Tver de 500 a 42 y en una fábrica de hilado, la concentración en sólo dos tipos de hilo.⁹

Por tanto, las alternativas que en un momento dado pueden presentarse ante una planificación económica, estarán condicionadas por los medios disponibles y su número crecerá a medida que aumenten los medios económicos. Cuando un país es muy pobre, habrá que producir un tipo de una limitada gama de artículos de primera necesidad y en

⁸ Loc. cit. 4, p. 24.

⁹ Loc. cit. 4, p. 27, apud, ARONOVITCH M., “Problemas of Standardisation in the Reconstruction of Industry”, *Planavoe Khoziaistvo* (Economía Planificada), nº 5, 1929, p. 122.

cada caso habrá que elegir el tipo a fabricar con prioridad, por ejemplo, el tipo único utilitario de bicicleta o el tipo único utilitario de impermeable.

A medida que el país se vaya enriqueciendo en bienes de capital, se multiplicará cada año la variedad de sus productos, tanto añadiendo lujos a las necesidades básicas, como permitiéndose una más amplia variedad de estilos y tipos de bienes de consumo, que cubran cada tipo de necesidades.¹⁰ La clase dirigente soviética intentaba persuadir a todo el mundo, de que en virtud de las ineluctables leyes de la historia, la relación de fuerzas no cesa de evolucionar a favor del campo socialista. Por supuesto, se trataba nada más que de un producto de su imaginación, tal ley no existía y la primera crisis se produce con la muerte de Stalin y el abandono por parte del Gobierno de sus peores métodos a fines de la década de 1950, en el curso del primer periodo del Gobierno de Krushev.

En ese momento, una vez muerto Stalin, hay un apoyo provisional por parte de la población hacia los métodos socialistas y coincidiendo en el tiempo, se esperaba que el hundimiento del sistema colonial, creado sobre todo por Europa, llevara a la creación de nuevas “democracias populares” y además el paso al campo socialista de España, Portugal y Grecia. Sin embargo, la relación de fuerzas evolucionó en contra del sistema totalitario soviético, sobre todo porque las democracias parlamentarias contaban con formaciones políticas diversas y a nadie se le prohibía ser marxista. El programa del Partido Comunista de la URSS prometía que antes de 1980, habría sido edificada en lo esencial una sociedad comunista y desde 1936, la sociedad soviética se definía como una sociedad “sin antagonismos”.

Pero en 1981 la sociedad soviética era muy antagónica, pues los dirigentes afirmaban su poder dictatorial en el plano interno, con la intención de extenderlo a todo el mundo y al mismo tiempo apropiándose de riqueza, cuando no fue por la riqueza como accedieron al poder.¹¹ La primera crisis seria del sistema se produjo en el periodo de 1981-1985, que se unió a la manifiesta crisis política de los primeros años ochenta y a la oculta crisis social, pues la crisis económica de los años ochenta, no es una crisis

¹⁰ Loc. cit. 4, p. 29.

¹¹ Loc. cit. 2, p. 324.

que se produjera de forma súbita. Antes al contrario, los mismos economistas soviéticos fueron conscientes a lo largo de los años setenta, de las dificultades de crecimiento de su propio sistema, sin embargo, los poderes públicos sólo empezaron a reconocer la gravedad de la situación cuando ésta era crítica.¹²

Las crisis económicas y políticas suelen tener un efecto disgregador del tejido social, que se amplía en las sociedades monolíticas y totalitarias, además desde un punto de vista social, la soviética era una sociedad con graves problemas estructurales debidos a su sistema y a su historia. Los primeros síntomas de la crisis económica soviética se manifestaron a lo largo de los años setenta, es decir, estancamiento en el crecimiento del PNB, disminución de la productividad, caída del crecimiento del consumo y de la inversión, etc. La causa profunda de esta situación, hay que buscarla en el estancamiento de la productividad desde 1970, 0 por 100 de crecimiento en el primer quinquenio de los setenta, -0,4 por 100 en el segundo y -0,5 por 100 en los primeros ochenta, cayendo especialmente la productividad agraria.

El inmovilismo de los poderes públicos característico de la época Breznev, hizo que se mantuvieran los precios fijos con salarios crecientes, lo que provocó un aumento del racionamiento en los mercados de bienes y un ahorro forzoso, que sirvió para financiar las pérdidas de las empresas y el déficit público, siendo su resultado final la caída del bienestar. El aumento de determinados precios y la alteración de los precios relativos, trasladaron a la economía soviética la cuestión fundamental, es decir, las productividades en términos relativos de algunos sectores que eran bajísimas, sobre todo en la agricultura y en los sectores industriales no militares. Todos los fenómenos que vendrían a continuación, fueron el resultado de largos procesos más que de acontecimientos espasmódicos y los procesos han sido principalmente de naturaleza económica.¹³

Ha habido, sin embargo, otros factores determinantes del cambio, ecológicos, sociales, demográficos, etc., todos ellos combinados con lo que los autores han

¹² DE PAZ BÁÑEZ Manuela, *Economía mundial-Tránsito hacia el nuevo milenio*, Madrid, Pirámide, 1998, p. 413.

¹³ CABRILLO Francisco, *Lecturas de Economía Política*, Madrid, Minerva, 1991, p. 402.

calificado como “el irreversible y multifacético declive del sistema soviético”. Esta situación económica de estancamiento con inflación, déficit público y déficit exterior, tuvo una dimensión política y social importante e implicó una acentuación del racionamiento, aparición de movimientos sociales, huelgas y recortes presupuestarios. Estancamiento, problemas exteriores, inflación, crisis industrial, paro encubierto se reflejó en las cuentas del Estado, apareciendo como un déficit, que llevaron necesariamente a la austeridad social y como hemos dicho, a la pérdida de niveles de bienestar social.¹⁴

6.1.2. El principio del cambio

La “Perestroika” o reestructuración económica duró desde 1985 hasta 1991 y consistió en un amplio proceso de reformas, cuyo resultado final era totalmente imprevisible, dado que la crisis era muy profunda, ya no valían las soluciones anteriores y se buscaron soluciones inéditas. Tras la toma del poder por parte de Gorbachov en marzo de 1985, se introdujeron un conjunto de grandes iniciativas para mejorar la economía, en un intento de revitalizar el crecimiento. La flexibilización de los objetivos del Plan Quinquenal, el hacer responsable a la dirección de las empresas de la viabilidad de la producción, la implantación de controles de calidad, el incremento del esfuerzo inversor, la reforma administrativa y el incremento del abastecimiento de bienes de consumo, fueron algunas de las primeras acciones emprendidas en este primer momento,¹⁵ pero en general, los cambios se mostraron insuficientes y la caída del precio del petróleo obligó a un drástico corte de importaciones.

Por otra parte, en el Pleno del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) de junio de 1987, se aprobaron nuevas directrices de reforma, que constituyeron las “Tesis básicas para la reestructuración radical de la gestión económica”. Pero la situación política y el descontento social, debilitaron la toma de

¹⁴ Loc. cit. 12, p. 415.

¹⁵ DUROSELLE Jean Baptiste y KASPI André, *Histoire des relations internationales, de 1945 à nos jours*, 13ª edic, vol.2, Paris, Armand Colin, 2002, p. 411.

decisiones necesarias para enderezar el rumbo de la economía, sobre todo debido al estallido de huelgas, brotes de nacionalismo y el deterioro de las condiciones de vida. Posteriormente, el año 1990, fue el de los grandes planes de reforma y lo que había comenzado, como una reestructuración pragmática de la economía y una revitalización del pulso político dentro del sistema, se convirtió en un imparable proceso de reformas.

Dada la urgencia de la situación política y económica, Gorbachov aplicó entonces al ámbito económico, los plenos poderes que ya ejercía en el político y que le habían sido concedidos hasta marzo de 1992.¹⁶ El fracaso de los planes de reforma tuvo un claro origen político, pues las contradictorias e irreconciliables posturas políticas de los distintos grupos del Sóviet Supremo, hicieron imposible la consecución de un pacto, tanto para salvar la Unión Soviética, como para mantener en funcionamiento una gran economía unida. Los comunistas ortodoxos, que todavía controlaban parcelas de poder en el Ejército y en la Administración civil, hicieron fracasar la mayor parte de las medidas y los nacionalistas, exigieron más poder para las repúblicas.

El fracasado Golpe de Estado de agosto de 1991 precipitó los acontecimientos, quedando el poder en manos de las Repúblicas y además se prohibió el antiguo y poderoso PCUS, a continuación la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas se deshizo. La descomposición de la URSS, dio una nueva dimensión, a los problemas económicos de las distintas Repúblicas en las que se dividió y a las economías de sus aliados.¹⁷ Los Estados independientes, que surgen de la antigua Unión Soviética reclaman una nueva política exterior, por ejemplo, Ucrania mira decididamente hacia Occidente, en consecuencia, para las antiguas repúblicas soviéticas la declaración de independencia, aunque no cortó de raíz las vinculaciones entre sus distintas economías, ni garantizó un plan de saneamiento económico para cada una de ellas, hizo que los Estados resultantes buscasen su propia seguridad de distinta forma, es decir, estableciendo lazos de conexión o bien con Europa Occidental, o bien con EEUU, o bien con la propia Rusia¹⁸.

¹⁶ Loc. cit. 12, p. 419.

¹⁷ Loc. cit. 12, p. 420.

¹⁸ Loc. cit. 15, p. 433.

Durante mucho tiempo, ciertos politólogos habían imaginado una trampa tendida a Occidente con la nueva línea de Gorbachov, porque de hecho la Unión Soviética no había procedido inmediatamente a revisiones radicales de sus compromisos internacionales. Pero también es cierto, que estaba aconsejando moderación a sus aliados en África, en América Central y en Asia, a continuación se puso fin a la competencia con Occidente, sobre todo en los países del Tercer Mundo y se aceleró el programa de desarme. Lo primero que se hizo, fue detener el desarrollo sobredimensionado, de las fuerzas navales del almirante Gorchov y después de negociaciones con EEUU, se preparó el gran repliegue de la URSS.¹⁹

Moscú redujo a la mitad y después suprimió totalmente su ayuda financiera y militar a Vietnam y le ordenó a éste país que se retirase de Camboya, al mismo tiempo se comprometió a poner término a su presencia en Afganistán, haciéndose efectiva su retirada el 15 de febrero de 1989. La guerra civil en Nicaragua toca a su fin el 1 de abril de 1988, solucionándose a continuación el conflicto por vía electoral y en la práctica, los comunistas serán apartados del poder por el sufragio de los ciudadanos. En el segundo semestre de 1988, se evacuan las unidades cubanas de Angola y se concluye un acuerdo internacional sobre la independencia de Namibia, a finales de 1988, la URSS se había desentendido ampliamente de los conflictos del Tercer Mundo.

La irracionalidad de los gastos militares, se observa al ver las desproporciones que existían entre las diferentes categorías, entre los efectivos humanos, por ejemplo, había en 1999, 686.000 militares, es decir, el 57 por 100 de oficiales y alféreces, 360.000, el 30 por 100 de soldados y sargentos y 154.000, un 13 por 100 de personas contratadas.²⁰ Los soldados veteranos fueron dos veces más que los de reemplazo y tal política de cuadros, a veces se justificaba por la posibilidad de conservar la columna vertebral del Ejército, siendo imprescindible para desarrollar la capacidad de movilidad de las Fuerzas Armadas.

¹⁹ ZORGBIDE Charles, *Historia de las relaciones internacionales. Del sistema de Yalta a nuestros días*, trad. Miguel Ángel VECINO QUINTANA, vol.2, Madrid, Alianza Editorial, 2005, p. 646.

²⁰ MARCH POQUET José María et al., *Avances y bloqueos en la transición económica*, Valencia, Universitat de València, 2002, p. 78.

Sin embargo, esto tiene el inconveniente de que la mayor parte de los medios financieros, van destinados al mantenimiento de la tropa y no a la compra de armamento y al pago de actividades de I+D. Comparando estos datos con las Fuerzas Armadas de EEUU, tenemos que en este caso los oficiales de reemplazo son el 60 por 100 más que los veteranos y por cada oficial y suboficial, hay 5,3 soldados y sargentos.

El retraso tecnológico de la URSS, estaba previsto por Sajarov en los años sesenta y aparecen en este periodo con una nitidez absoluta, entonces Gorbachov se dio cuenta que la modernización era indispensable. La relativa autarquía técnica y económica de la URSS, le habían permitido durante decenios acumular productos obsoletos desde un punto de vista mundial de la calidad, pero la aceleración de los cambios técnicos y la apertura de la economía demostraron a los Soviéticos su retraso y la inadaptación de su sistema de investigación y de producción, para conducir el progreso.²¹

A iniciativa del Ministerio de Defensa ruso, el Gobierno adoptó la decisión a finales de 1999, de elaborar y presentar el Proyecto del Programa Especial para la Reforma de la Industria de Defensa durante el periodo 2001-2005 y hasta el año 2010. En estas condiciones era necesario completar la reforma de la industria de defensa en el año 2005, con la obligación de vincularla a los parámetros elaborados en el programa de armamento estatal, para el periodo 2001-2010.

En consonancia con las elaboraciones y los proyectos presentados de tales programas especiales, surgieron en la órbita de la estructura de la industria de defensa las siguientes instituciones: el Ministerio de Economía, las recién formadas Agencias de la Industria de Defensa y el Ministerio de Energía Atómica.²² En estas condiciones, el relieve de lo militar resultó especialmente anacrónico, era una época en la cual se había producido un cambio trascendente, en la relación de la técnica militar con la técnica civil. Las tecnologías civiles no podían seguir dependiendo del sector militar, como

²¹ Loc. cit. 15, p. 412.

²² MARCH POQUET José Maria y SÁNCHEZ ANDRÉS Antonio, *Política económica y límites institucionales en la transición rusa*, Valencia, Universidad de Valencia, 2000, p. 96.

fuelle de tecnología y desarrollo inicial, en realidad la relación se había invertido y de la aplicación “spin off”, se había pasado a la “spin on”.

La primera aplicación, es decir, la “spin off” que consiste en la utilización de técnica militar en el sector civil y que desempeñó un papel tan importante en los albores de los semiconductores, de los ordenadores y de la aviación, al menos temporalmente ha dejado paso a la aplicación “spin on”. El Ejército norteamericano, al igual que las empresas electrónicas estadounidenses y europeas, se encuentran en materia de tecnología militar más reciente, en una situación de creciente dependencia respecto de la tecnología civil japonesa.²³

Se invierte por consiguiente, la relación entre lo civil y lo militar, al mismo tiempo lo militar como tal, en los países en que ha gravitado mucho desde el punto de vista económico, ha perjudicado mucho el propio proceso económico. Así pues, el conjunto de personal de las Fuerzas Armadas cuando se decidió su reestructuración era de 2,8 millones de personas, es decir, el 1,8 por 100 de la población, mientras que en los países desarrollados solía ser entonces, de un 1 por 100. El Presupuesto militar alcanzó el 12 por 100 del PIB y en los países desarrollados estaba en torno al 3-4 por 100 o porcentaje inferior del PIB.

Esta magnitud de gastos, no podía ser soportada por Rusia durante mucho tiempo, por este motivo una de las grandes líneas de reestructuración del Ejército ruso entre 1992-1996 fue el recorte sustancial de su tamaño. Durante ese periodo el volumen de personal del Ejército se redujo a 1,7 millones de componentes, en 1997 el Ejército experimentó una reducción de 200.000 personas y en 1 de enero de 1999 el número de miembros del Ejército ascendía a 1,2 millones de personas.

El intento de golpe de Estado de agosto de 1991, tuvo una doble consecuencia para la URSS, por una parte se desmembraba y por otra en el centro de Rusia, se producía un relevo político de primer orden, Mijail Gorbachov padre de la Perestroika cedía su lugar a Boris Yeltsin, nuevo líder ruso. Yeltsin iniciará nuevos planes de reforma económica, más profundos y drásticos que los de su antecesor y que llevarán al

²³ RUBIO Enrique y PEREIRA Marcelo, *Utopía y estrategia: Democracia y socialismo*, Montevideo, Trilce, 1994, p. 89.

Gobierno a no pocos reformadores, acallará a la oposición y contará con el apoyo financiero y político de Europa y EEUU.²⁴

El resultado de la reestructuración en los años noventa tiene varias valoraciones, por un lado, se considera que después de 1992 el recorte en el Ejército no ha sido tan radical y paralelamente a dicho recorte debió producirse una reorganización global. Por otro lado, se afirma que con la anterior conclusión, sólo se puede estar de acuerdo en parte, si se tiene en cuenta que el recorte de las Fuerzas Armadas entre 1992-1994, estuvo acompañado de una intensa salida de los países del Pacto de Varsovia y esta situación exigía el desembolso de grandes cantidades de dinero.²⁵

La ausencia del debido control civil sobre las Fuerzas Armadas y de la dirección del Ministerio de Defensa, produjo la adopción de un conjunto de medidas tácticas, por ejemplo, respecto a la intención de ampliar la OTAN hacia el Este en 1994-1996, se creó un nuevo distrito territorial táctico-operativo. En los años noventa, el Gobierno del país y los políticos, estuvieron alejados de los problemas reales de la reforma de las Fuerzas Armadas rusas, debido a la ausencia de órganos que coordinasen la reestructuración militar, a las elecciones presidenciales y a la composición de la Duma, junto con las discusiones sobre Chechenia, que atraieron la opinión política y pública hacia otro tipo de asuntos.

En mayo de 1997, el Ministerio de Defensa y el Estado Mayor comenzaron a realizar intentos para acelerar y generalizar la reforma militar en el país, las Fuerzas Estratégicas, las Fuerzas Militares Especiales y las Fuerzas Antiaéreas, fueron unificadas en un nuevo tipo de fuerzas llamadas Fuerzas Estratégicas de Misiles. Sin embargo, tales medidas no consiguieron alterar el signo de los procesos negativos que acontecían en las Fuerzas Armadas y en 1998, la crisis socio-económica alcanzó los niveles máximos, tanto en la sociedad civil como en el Ejército.

Excepto en las Fuerzas Estratégicas nucleares y de algunos Cuerpos Especiales, casi no hubo fuerzas preparadas para cumplir rápidamente sus tareas militares, porque casi todos los recursos puestos a disposición de la Defensa, fueron absorbidos por el

²⁴ Loc. cit. 12, p. 421.

²⁵ Loc. cit. 19, p. 79.

crecimiento de la deuda del Ejército y de la Flota.²⁶ Por este motivo el equipamiento del Ejército envejeció progresivamente, uno de cada dos aviones, muchos de los complejos de misiles antiaéreos y la mayor parte del parque de helicópteros se encontraban en muy mala situación. En el Presupuesto ruso de 1999, los gastos de defensa nacional fueron de 93,7 miles de millones de rublos, o 3,9 miles de millones de dólares, es decir, 35 veces menos que la asignación militar en los EEUU. Además, el conjunto de todas las partidas relacionadas con defensa nacional, seguridad estatal y apoyo al orden público, fue de 164 miles de millones de rublos, es decir, el 28,5 por 100 del Presupuesto total.²⁷

Si se considera que los gastos del servicio de la deuda exterior, suponen 166 miles de millones de rublos y que el resto de gastos presupuestarios asciende a 245 miles de millones de rublos, el porcentaje gastado en Defensa sería del 40 por 100. Es una proporción sin precedentes, que en principio no puede soportar el Presupuesto, ni siquiera de un país desarrollado, no obstante, en esta cantidad están incluidas las operaciones en el Cáucaso y lo que se destina a la industria de defensa. En enero del año 2001, fue ratificado el plan de construcción de las Fuerzas Armadas para el periodo 2001-2005 y también el programa estatal de armamento para el periodo 2001-2010. Ambos incluyen un amplio espectro de medidas, para modernizar la estructura militar del país y el éxito de su ejecución, dependerá de su vinculación con el proceso de crecimiento económico del país.²⁸

Estas son las consecuencias derivadas, de cuando el Presupuesto soviético se disparó alza en la época de Breznev, en un momento en el que su producción material se estaba estancando y la derrota en Afganistán acentuó la crisis económica, no sólo por el gasto en sí de la guerra, sino además por la aceleración de la Guerra Fría, a raíz del triunfo de Reagan. Simultáneamente con la derrota de Afganistán, hay en la URSS un cambio generacional en las élites del PCUS, lo que constituyó un fenómeno importante en un régimen tan personalista y rígido como el soviético.

²⁶ Loc. cit. 19, p. 80.

²⁷ Loc. cit. 21, p. 76.

²⁸ Loc. cit. 19, p. 81.

Este cambio se va producir en dos fases, la primera se inicia a la muerte de Breznev y la ascensión al poder de Andropov y las tímidas promesas de apertura de Andropov, chocaron con la vieja guardia de la Revolución, Gromiko, Chernenko y Suslov.²⁹ Las claves más importantes, de la crisis política soviética en los ochenta son pues, la derrota militar en Afganistán, la reacción de Occidente, el inicio de los nacionalismos y el cambio generacional.

Las consecuencias serán claras, la pérdida de apoyo popular de las tesis conservadoras, el desprestigio del Ejército y la acentuación de la crisis económica y social. Ante esta problemática situación, la sociedad soviética se cuestionó los valores sobre los que se sustentaba, esta crisis de valores se vio en los debates y discusiones en el seno del PCUS, en definitiva, la sociedad puso en duda dos de los pilares básicos del sistema político soviético y que estaban constituidos por el papel dirigente del Partido Comunista y la unidad de la Federación Rusa.

6.1.3. La crisis del comunismo

Estudiando la crisis en Europa del Este, resulta muy evidente que un “sistema de relaciones de producción”, que permitió una importante expansión de las economías en la fase de crecimiento extensivo, se mostró inviable en la fase de crecimiento intensivo, que era necesario desarrollar para poder competir en el terreno internacional. Este fracaso es especialmente claro en lo que se refiere al principio de división del trabajo o coordinación del trabajo social, realizado en estos sistemas por intermedio de la planificación centralizada. También resulta relevante, en lo que tiene que ver con los estímulos económicos tanto a nivel colectivo, como puede ser la capacidad de las empresas para innovar o para acumular o para producir mejor, como individual, es decir, grupos de trabajadores relacionados entre sí para lograr incrementos de la productividad. Se produjo una parálisis en la capacidad de generación y de

²⁹ Loc. cit. 12, p. 412.

incorporación de técnica, de respuesta flexible en calidad y variedad respecto a la demanda de los consumidores.³⁰

Y además tuvo lugar una relación entre la economía y los gastos militares que perjudicó a dichas economías, por ejemplo, el Presupuesto de Defensa en el año 1990 alcanzaba el 1,6 por 100 del PIB en China, el 5,7 por 100 en EEUU, el 2,3 por 100 en Alemania y aproximadamente un 8 por 100 del PIB en la URSS. De acuerdo con la macroeconomía clásica, en las economías occidentales y dadas las tendencias de los mercados al ajuste, junto con las expectativas racionales de los agentes económicos, un desequilibrio indica que no todas las transacciones convenientes se han llevado a cabo.³¹

Toda teoría macroeconómica satisfactoria, tiene que explicar los incentivos que provocan el crecimiento económico y los desajustes que lo impiden, es decir, provocar recesiones o desequilibrios importantes. Naturalmente en los sistemas dictatoriales, el dictador tiene “incentivos”, para hacer que funcione mejor la economía del país que controla, porque esto le proporcionará mayores ingresos fiscales, que podrá usar como quiera y generalmente tratará que la disidencia sea menor. Es muy importante en las economías de tipo soviético, distinguir con claridad los medios por los que se distribuye la riqueza, para de esta manera ver la influencia que tienen en las actitudes de la clase dirigente.³²

De esta manera se entiende por qué las reformas económicas, que necesitaban con urgencia estos países, no llegaron a realizarse, teniendo en cuenta que el hundimiento del sistema soviético, fue la consecuencia de un largo proceso, fundamentalmente económico. Los autores añaden a lo anterior, los bloqueos político-ideológicos para la renovación del sistema, pues no se limitaron a poner trabas a la renovación, sino que demostraron crudamente la crisis política y la desmembración del país. El proceso de renovación no fue posible, sin desatar una especie de cataclismo histórico, ya hubo tentativas renovadoras en los años cincuenta, en los sesenta, en los setenta y en los ochenta, sobre todo a finales de cada uno de estos decenios. Se

³⁰ Loc. cit. 22, p. 88.

³¹ Loc. cit. 13, p.391.

³² VIÑAS Angel, *Armas y Economía. Ensayo sobre dimensiones económicas del gasto militar*, Barcelona, Fontamara, 1984, p.99.

realizaron reformas que querían resolver la cuestión económica, puesto que se estaba notando el retraso en que iban quedando estos países en su tasa de crecimiento, en relación con el mundo capitalista.³³

Estas reformas tendieron a desconcentrar y de alguna manera a descentralizar, a crear unidades de menor dimensión y a darles mayores márgenes de autonomía, el beneficio de las empresas se distribuía de la siguiente manera: Una parte vía impuestos iba al Presupuesto estatal, otra a diversos Organismos superiores, una tercera parte a inversiones básicas y una cuarta parte quedaba como fondo de empresa.

Ahora bien en el Estado tipo soviético, había dos objetivos a veces en conflicto dentro de dicho Estado:

1.- Ofrecer un conjunto de bienes y servicios públicos, para reducir costes de transacción e incrementar la eficiencia en la que se basa el crecimiento de la riqueza y

2.- Especificar las reglas fundamentales de los derechos de propiedad, quiere decir esto, la estructura de los derechos de propiedad en los mercados de factores y productos, de manera que se maximice el flujo de renta al gobernante y al grupo en el poder.³⁴

A partir de estas consideraciones podemos afirmar las siguientes conclusiones:

1.- En las economías de tipo soviético, el conflicto entre los derechos de propiedad eficientes, trazados para reducir costes de transición e incrementar la riqueza y los derechos de propiedad ineficientes, diseñados para maximizar la renta del grupo dominante es muy evidente y

2.- En estos Estados el gobernante “teórico”, tratará de no ofender a los grupos poderosos de la clase dirigente, es decir, del partido comunista y a los funcionarios que se benefician de esa situación.

La forma de distribuir la riqueza en las Economías de tipo soviético, difiere de la vigente en otros Gobiernos de este tipo, como puedan ser las autocracias, ya que es mucho más difícil conseguir cambios institucionales que reduzcan los costes de transacción e incrementen la riqueza. Ninguna Economía de tipo soviético ha hecho

³³ Loc. cit. 22, p. 90.

³⁴ Loc. cit. 13, p.394.

algo similar, a los cambios institucionales para incrementar la eficiencia, realizados con éxito en las “autoritarias” Corea del Sur o Taiwán.³⁵ En las “viejas autocracias”, la clase dirigente estaba formada, o por las jerarquías tradicionales, o por elites basadas en el Ejército y la Policía. Estos grupos lograban una participación en la renta, mayor que la que obtendrían con un gobierno representativo, tenían salarios más elevados y más ventajas de todo tipo.

Sus remuneraciones eran prioritarias en el Presupuesto del Estado y sus dirigentes pertenecían al aparato del Partido Comunista, eran burócratas económicos pertenecientes a la Policía o al Ejército. Todos recibían una proporción mayor de la riqueza creada, que en los Estados representativos y esta forma de distribuir la riqueza, es parecida a como se realiza en las autocracias “ordinarias”.

En este tipo de economías, existe otro modo de distribuir la riqueza y son el aparato del partido y la burocracia económica, este modo desconocido en otros sistemas, permite a estos grupos beneficiarse de su interferencia económica. En la creación de la riqueza y lo decimos en presente, porque todavía siguen existiendo en los países actualmente comunistas, una interferencia fundamental es como ya se ha apuntado, el principio de la “nomenklatura”, es decir, el derecho del aparato del partido comunista para que desde el Comité Central, se obligue a los Comités de empresa a “recomendar” nombramientos para todos los puestos directivos.³⁶

La justificación de estos nombramientos es fundamentalmente la lealtad, no la competencia profesional y los miembros del aparato, nombran a sus amigos para los trabajos bien remunerados. Este proceso es conocido como el de “selección negativa” y se da en el totalitarismo, siendo la consecuencia, que el grupo de personas capaces perteneciente a la “nomenklatura”, no es sólo más pequeño, sino que además tiene menor competencia relativa.

³⁵ FANJUL MARTÍN Enrique y MOLERO José, *Asia: Una nueva frontera para España*, Madrid, Editorial Complutense, 2002, p. 57.

³⁶ VOSLENSKY Michel, *La Nomenklatura. Los privilegios en la U.R.S.S.*, trad. Mario MORALES, Barcelona, Argos Vergara, 1981, p. 141.

Al analizar los aspectos de la “selección negativa” que se refiere a rasgos de carácter, Josef Koziellecki psicólogo polaco, establece lo que puede denominarse la Ley Copérnico-Gresham:

“En organizaciones burocratizadas, tecnocráticas, punitivas y patológicas en las que se ignoran las leyes fundamentales del comportamiento y el desarrollo humano, los egoístas, los conformistas, los cobardes y la gente sin escrúpulos morales empiezan a desempeñar papeles más importantes, que las personas preocupadas por el bienestar de todo el mundo y la gente valerosa, honesta y responsable, dicho de otra manera los caracteres malos expulsan a los buenos”.³⁷

Como la lealtad tiene la máxima importancia, los directivos una vez nombrados son evaluados más por su lealtad, medida ésta por cómo han cumplido las órdenes o cómo han alcanzado los objetivos marcados, que por su eficiencia, es decir, por haber producido el “output” deseado al menor coste. Con el sistema de la “nomenklatura”, los traslados de personal más frecuentes, son los que tienen lugar desde el aparato del partido a la burocracia económica, pero también se produce el flujo inverso de burócratas que están una temporada en el Partido.³⁸

Así pues, los miembros del aparato del Partido y los burócratas económicos, tienen incentivos para mantener el “status quo” institucional, no democrático y centralizado en la esfera económica. Es importante destacar que la descentralización, asume la sustitución de órdenes por parámetros y dado que los parámetros, tales como el tipo de interés, a diferencia de los objetivos del plan, no son “input” u “output” específicos, los niveles intermedios de la burocracia económica pueden resultar superfluos. La liquidación de los niveles intermedios de la burocracia económica, hace

³⁷ Loc. cit. 13, p. 395.

³⁸ Loc. cit. 35, p. 78.

que sobren los burócratas empleados en los Ministerios, que proceden del aparato del Partido y que son nombrados a través de la “nomenklatura”.

Esta idea se complementa, con el concepto del “control de la actividad económica por la burocracia económica y el aparato del partido”, porque una economía de este tipo tiene poco que ver, con el logro eficiente de los objetivos económicos deseados. El “control” se dirige a los procesos, más que a los resultados y se basa en prescripciones sobre cómo, cuando y con que medios debe producirse. La obediencia de los subordinados es lo más importante ya que da a los superiores, la sensación de control y de capacidad para proteger sus rentas.³⁹ Pero el control de los procesos no garantiza el control de los resultados, porque los efectos de unas órdenes tan detalladas están lejos de los efectos esperados, además parte de la producción sólo existe en el papel y los productos son defectuosos y obsoletos.

Controlar la actividad económica, significa simplemente que los miembros del aparato y los burócratas dan órdenes, sobre qué o como producir y estas órdenes son aparentemente obedecidas, pero no son seguidas en el fondo. Un burócrata puede influir indirectamente en una decisión, puede obtener rentas aceptando un soborno para otorgar una concesión, o para establecer una empresa industrial privada, o para abrir un restaurante, o un taller de reparaciones.

Pero esta forma de extraer beneficios, viola el sistema de derechos de propiedad del sector privado, en él los recursos son exclusivamente de alguien y resumiendo, está claro que aceptar un soborno es un delito. Por el contrario, en una economía de tipo soviético la extracción de rentas del sector estatal, es algo, o bien totalmente legítimo, o bien se encuentra en la zona difusa de lo no regulado legalmente y lo delictivo.

Por tanto, como la selección negativa garantiza que los escrúpulos morales son raros, entre los miembros de una clase dirigente en estas economías, es preciso algo similar a un terremoto político, como fue la época de “Solidaridad” en Polonia, para que se sientan amenazados todos aquellos que obtienen rentas de esta forma.⁴⁰ Sin embargo,

³⁹ Loc. cit. 31, p. 123.

⁴⁰ GIMENO GARCÍA-LOMAS Diego, *El Gasto en Defensa y las Operaciones en el Extranjero: Evaluación y Conclusiones*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2009, p. 67.

sólo la llamada corrupción “secundaria”, la que no encuentra legitimación en la clase dirigente, es la usualmente castigada en estas economías, tal corrupción surge de conflictos entre la función de utilidad del gobernante y las de sus gentes. La incapacidad del gobernante de controlar perfectamente a sus gentes, tiene como consecuencia la difusión de parte de la renta monopolística del gobernante y son precisas por tanto las sanciones.

El sistema económico del “socialismo real”, provocó de esta manera en la inmensa mayoría de todos los que participaban de la producción, en los niveles de la escala social, una completa indiferencia acerca de los resultados objetivos de su trabajo.⁴¹ Según el marco de la terminología marxista, sería correcto hablar a propósito del estancamiento, de una tendencia a la reducción del desarrollo de las fuerzas productivas. Se produce un antagonismo, entre los intereses de los productores y los de la producción y la doctrina según la cual, el socialismo real abre un espacio ilimitado al desarrollo de la producción, no puede ocultar el hecho, de que en el comunismo este espacio es en realidad muy estrecho.

En el proceso descrito por Marx, actúan sobre él estas desmotivaciones, las relaciones de producción se convierten en cadenas para el desarrollo de las fuerzas productivas, por ejemplo, un director de fábrica no está obligado a sobrepasar sus planes. Debido a esto, la introducción de una nueva máquina, no puede traerle más que problemas, una modificación importante de los rendimientos, puede hacerle perder su prima y amenaza su porvenir, porque las normas técnicas del plan serán aumentadas teniendo en cuenta las nuevas capacidades técnicas.⁴²

Para la mentalidad soviética, la planificación constituía un mecanismo óptimo para la reorientación de los esquemas de producción, si las condiciones así lo demandaban. Y es cierto, que en una economía en la que la asignación de los conceptos presupuestarios se hace por decisiones autoritarias de los órganos centrales, la sustitución de un gasto militar por otro civil, no tenía que tener en principio dificultades insuperables. Muchos autores han señalado, que la dificultad estaría en las utilidades

⁴¹ Loc. cit. 35, p. 142.

⁴² Loc. cit. 35, p. 143.

alternativas de los recursos materiales y de la mano de obra especializada, tanto en el sector militar como en el civil.

Pero las dificultades para la reconversión de la economía, no eran tanto técnico-económicas como políticas, dado que en la economía soviética coexistían dos sistemas económicos.⁴³ Un sistema, estaba constituido por todos los medios que atendían a las necesidades de las Fuerzas Armadas y el otro sistema, cubría las exigencias del sector civil, estando ambos bastante separados con diferencias de gestión muy elevadas. De todas formas en la URSS, nunca se produjo una contracción en la asignación de recursos de los sectores militares, sino que desde finales de los años cincuenta, la Unión Soviética realizó un esfuerzo continuo para robustecer su dispositivo militar y asegurar un suministro fluido de medios materiales, financieros y humanos hacia el mismo.⁴⁴

Por lo tanto, el hundimiento del sistema soviético no ha sido, sino la consecuencia de un largo proceso en el que han dominado los factores económicos, pues las economías de planificación central y sus sistemas de producción, tuvieron desde el principio problemas de eficiencia de difícil resolución. Pero además, la burocracia económica y los miembros del partido, se opusieron siempre a cualquier reforma, que buscando la eficiencia pusiera en peligro su posición privilegiada.

Solo así puede entenderse, que del “inmovilismo” se pasara al “cambio radical” y al abandono de todos los principios, que inspiraron las economías de los países de planificación central.⁴⁵

⁴³ Loc. cit. 31, p. 125.

⁴⁴ Loc. cit. 31, p. 126, apud, HOLLOVAY David, *The Soviet Union and the Arms Race*, vol. 6º, Yale, New Haven, 1983.

⁴⁵ Loc. cit. 13, p. 391.

6.2. ECONOMÍAS DE PLANIFICACIÓN CENTRAL

6.2.1. Países satélites

La desintegración de la URSS, ha reorientado la Historia de la Humanidad configurando un nuevo mundo, con relaciones internacionales más complejas y con mayor realismo en el tratamiento de los problemas económicos. Las convulsiones políticas en los enfrentamientos regionales, la nueva oportunidad para Europa de volver a ser potencia, las crisis de los partidos de izquierda clásicos, el neo-nacionalismo, las aperturas del resto de países comunistas, etc., han sido acontecimientos impensables sin la caída de la URSS.⁴⁶ El llamado “despertar de las naciones”, que tuvo lugar el año 1989, “annus mirabilis” según su mejor cronista Timothy Garton Ash y durante el cual los antiguos países comunistas de la Europa Central recuperaron las libertades democráticas, sorprendió a la mayor parte de los países de Europa, fue sin duda un importante fenómeno político y sobre todo, debido al abandono de la doctrina de intervención militar, en los países subordinados de Europa del Este, por parte del régimen de Gorbachov, lo cual aceleró el cambio de régimen político⁴⁷.

La decisión húngara de dismantelar las fronteras armadas con Austria, desencadenó una entrada masiva de refugiados de Alemania del Este, hacia la Alemania del Oeste, con la consiguiente amenaza sobre el régimen comunista de la República Democrática Alemana (RDA). Más adelante cuando cayó el líder comunista alemán Honecker, los neo-estalinistas checoslovacos se encontraron aislados y la suave pero firme presión ejercida por la oposición, hizo posible una transferencia de poder muy civilizada.

Pero todos estos fenómenos han sido, junto con la “Glasnost” y la “Perestroika”, en la propia Unión Soviética, el resultado de procesos complejos de larga duración, más que hechos puntuales y su naturaleza ha sido principalmente de carácter económica.⁴⁸

⁴⁶ Loc. cit. 12, p. 423.

⁴⁷ Loc. cit. 18, p. 647.

⁴⁸ Loc. cit. 13, p. 402.

Con un consumo de energía o de acero por cada dólar del PIB, que es de 2 a 2,5 veces más alto en las economías de tipo soviético que en las economías de mercado, el antiguo sistema comenzó a percibir con mucha más fuerza que antes, el coste de su intensiva utilización de recursos. A pesar de la elevada intensidad de utilización de recursos, las economías de tipo soviético excepto la Unión Soviética, tuvieron que hacer frente a una disminución relativa en la disponibilidad de recursos nacionales. En las pequeñas economías de tipo soviético, se obtenían gran parte de los “inputs” importados de la Unión Soviética, porque en estos países los costes de producción de dichos recursos, habían crecido bruscamente por culpa de sus sistemas económicos. Por lo que las importaciones de recursos desde la URSS, empezaron a disminuir y sus dirigentes tuvieron que elegir, entre el declive o un cambio de gran calado, que redujese la intensa utilización de recursos.⁴⁹

Como puede verse la elevada intensidad en la utilización de recursos, se convirtió en los años sesenta en un factor de inhibición del crecimiento y la inversión en el sector industrial, se había concentrado en la industria pesada. Esto venía impuesto por la idea, de que sin la capacidad de producir maquinaria y bienes de equipo, las economías de tipo soviético, no serían capaces de superar el retraso que tenían de antaño.⁵⁰ Esta idea se diseñó pensando en la Unión Soviética, por lo que su implantación en las pequeñas economías de tipo soviético fue una barbaridad desde el principio, pues la renuncia a los beneficios que se derivan de la especialización internacional de pequeños países, da como resultado un sector nacional desproporcionado.

Desde Adam Smith, se ha reconocido que el crecimiento de la riqueza se logra mediante una especialización creciente, bajo la planificación, las ganancias reales de la expansión de la división del trabajo, se redujeron bastante e incluso invertido. El resultado fue la hipertrofia del sector industrial, que en las economías de tipo soviético creció muy por encima de la cuota de participación en la producción final y en el

⁴⁹ Loc. cit. 13, p. 126.

⁵⁰ Loc. cit. 13, p. 403, apud, WINIECKI J., “The Overgrown Industrial Sector in Soviet. Type Economies. Explanations. Evidence. Consequences”, *Comparative Economic Studies*, vol. 28, nº 4, 1987.

empleo, hecho característico en las economías de mercado, para cada nivel de desarrollo.⁵¹

Esta es una de las razones importantes del “fenómeno del crecimiento sin mucha prosperidad”, visible en las economías de tipo soviético, además de la acusada estrechez del sector servicios, que también afectó al funcionamiento de estas economías. La distorsión y la desintegración del sector servicios, no sólo se ha convertido en un factor de declive en sí mismo, sino que por el principio de la realimentación, afectó negativamente al funcionamiento del sector industrial. Es posible, que el cambio en el papel “motor” del crecimiento económico de las economías de escala, unido a una cierta flexibilidad, junto con los empresarios y la innovación, necesariamente dieron lugar a la causa del pronunciado declive.

La ventaja de las economías de tipo soviético sobre las economías de mercado, fue la capacidad para reunir rápidamente los recursos y asignarlos a la puesta en marcha de grandes proyectos.⁵² Esta capacidad les dio una apariencia de “eficiencia” cuando construían plantas a gran escala, fábricas de acero, de cemento, etc., la rapidez en asignar y reunir recursos a pesar del despilfarro, permitió a estas economías alcanzar en algunos aspectos a las economías de mercado. Cuando el motor del crecimiento se trasladó a las industrias basadas en la flexibilidad y en características opuestas a la planificación central, la situación dio un vuelco, pues la compleja coordinación de los nuevos procesos era demasiado, para la lenta burocracia.

A partir de los últimos años de la década de los setenta, se produjo una disminución de los índices de crecimiento económico, que hizo ver el crecimiento en este tipo de economías normalmente excelente, era ahora simplemente bueno. Las estimaciones americanas, señalaban que el crecimiento económico soviético, estuvo probablemente en las dos terceras partes de los índices publicados oficialmente en el periodo de 1950-1980. El crecimiento económico soviético fue apenas superior al 50 por 100 de las cifras oficiales, durante el periodo de 1961 a 1975, mientras que en la

⁵¹ Loc. cit. 31, p. 199.

⁵² Loc. cit. 13, p. 407, apud, HOLZMAN F., “Some Systemic Factors Contributing to the Convertible Currency Shortages of Centrally Planned Economies”, *American Economic Review*, vol. 69, nº 2, 1979.

década siguiente la economía se había estancado y las cifras oficiales declaraban un buen funcionamiento económico de un 4 por 100 al año.⁵³

El crecimiento económico de la Europa Central y del Este, mostró unas cifras más bajas que las publicadas en las estadísticas oficiales, a veces inferiores al 50 por 100, siendo los más afectados en términos de discrepancias Alemania del Este, Rumania y Bulgaria. En estos países estuvieron estancados o iniciando un periodo de declive, las estadísticas polacas en el periodo posterior a “Solidaridad”, mostraban que en lugar de crecer al 4 por 100 anual, el crecimiento debió de ser en torno al 1,5 por 100 anual.

Si el crecimiento fue inferior al registrado oficialmente, la inflación fue mucho mayor, esto es consecuencia, del conocido fenómeno de la “inflación oculta” en las economías de tipo soviético. Por lo que las estimaciones de “inflación oculta” fueron acusadamente más altas, que las cifras oficiales de los índices de crecimiento de los salarios y en los estudios hechos por occidentales, se ha visto, la percepción de los consumidores de la caída de los salarios reales y del consumo.⁵⁴ La continua reducción de los niveles de vida, ha hecho que la población se convenciese que vivir en un régimen comunista, pese a los ligeros incrementos de nivel de vida en el pasado, era en estos periodos mencionados, de una falta total de calidad en cuanto relaciones colectivas, siendo en consecuencia el sistema muy ineficiente.

De esta manera lo describía Wiles, al darse cuenta que los años de promesas incumplidas, hicieron que en la parte oriental de Europa, se tuviese la idea de que no sólo no era buena la economía, sino todo el sistema teocrático.⁵⁵ Estas ideas se transformaron en actitudes concretas y después en un deterioro del trabajo, que contribuyó a su vez al declive y en definitiva afectó de manera negativa al funcionamiento económico. Posteriormente se vio que había diferencias entre las economías de tipo soviético, que es interesante analizar.

La frontera se puede establecer siguiendo la tradición industrial, es decir, en aquellas economías de tipo soviético, donde la industrialización se produjo antes de

⁵³ NACIONES UNIDAS, *Boletín Económico para Europa*, vol. 31, nº 2, 1980.

⁵⁴ Loc. cit. 31, p. 151.

⁵⁵ WILES P., “Zero Growth the International Nature of the Polish Disease”, *Crisis in East European Economies*, London, Croon Helm, 1982, p. 11.

existir un gobierno comunista y en consecuencia tanto los trabajadores, como los gerentes no trabajaban por debajo de ciertos niveles. El otro lado, comprende a las sociedades fundamentalmente agrícolas de reciente industrialización y donde los niveles de funcionamiento caerían más bruscamente, por eso se explican las diferencias en el grado de deterioro de las actitudes de trabajo entre Checoslovaquia, Alemania del Este y Hungría, donde estos procesos fueron menos traumáticos, con las restantes economías de tipo soviético.⁵⁶

Las consecuencias socio-psicológicas de la caída de los niveles de vida, fueron un aspecto del irreversible declive que se produjo en Europa Central y del Este y el rápido declive de la infraestructura urbana, que hizo la vida en las ciudades más incómoda y afectó también a toda la población. La polución ambiental fue más difícil de detectar, pero a la larga también perjudicó bastante y el sistema centralizado resultó ser incluso menos capaz de adoptar soluciones, en los casos donde había divergencias entre los beneficios sociales e individuales.

Estos problemas medioambientales se podían haber afrontado mejor desde soluciones autoritarias, pero por el contrario, la polución en las economías de tipo soviético, ha sido mucho peor que en ninguna otra parte del mundo. Así por ejemplo, la Europa Central y del Este, excluyendo a la Unión Soviética, emitió en 1982 unas 40,7 millones de toneladas de dióxido de azufre, comparado con los 18,6 millones de toneladas emitidas por los países de la entonces CEE.⁵⁷ Las cifras anteriores eran peores de lo mostrado, pues hay que tener en cuenta que los países del Este, tienen un territorio ligeramente más pequeño que los occidentales mencionados y sólo poseen entre una cuarta parte y la mitad de sus niveles de vida.

Teniendo en cuenta un cálculo “per cápita”, las emisiones contaminantes generadas en Alemania Oriental, eran cuatro veces mayores que las de Alemania Occidental y lo mismo cabe decir de las de Checoslovaquia, en comparación con las de Austria. Las demás fuentes de polución, así como los restantes daños ambientales causados por la minería, las presas hidroeléctricas y otros proyectos, fueron también

⁵⁶ Loc. cit. 13, p. 411.

⁵⁷ Loc. cit. 13, p. 412.

mucho peor que en ninguna otra parte del mundo.⁵⁸ Se puede decir que la peor situación de deterioro de la tierra, del agua y de los bosques, probablemente la tuviese la Unión Soviética y para dar un ejemplo, hay que tener en cuenta que de una cuarta parte a la mitad del suelo negro de Ucrania, el terreno más fértil del mundo, se ha destruido desde la colectivización.

Con este panorama, la esperanza de vida disminuyó durante décadas en los países de Europa Oriental, siendo otra vez el peor caso el de la Unión Soviética, donde un hombre al nacer tenía una esperanza de vida inferior a los 60 años y cuando se había convertido en adulto, esa esperanza se acortaba todavía más, al igual que en otras economías de tipo soviético. Hungría, Checoslovaquia y Polonia registraron los mayores incrementos en la mortalidad desde 1960, tendencia que se aceleró otra vez en los años ochenta, en consecuencia, esta combinación del declive económico con el no económico, creó una mayor predisposición a la crítica y al desafío, de las élites gobernantes.

Los costes derivados de gobernar de esta manera, empezaron a aumentar y consiguientemente a pasar factura en los Gobiernos comunistas de Europa Oriental, mientras que al mismo tiempo disminuían los beneficios, que se derivaban de los puestos que tenían los mencionados y privilegiados burócratas. Los dirigentes políticos todavía aprovechaban las ventajas que suponía estar en la cúspide del poder, utilizando para sus propios fines los bienes escasos y racionados, pero incluso esto, cada vez se les fue haciendo más complicado llevarlo a cabo. En Polonia, por ejemplo, los coches asignados al estrato o capas superiores del poder político, a precios inferiores a los de mercado, se entregaron en menor cantidad en los años ochenta, que en la década anterior.⁵⁹

La asignación de bienes a favor de las parasitarias capas dirigentes, resultó ser la parte menos perjudicada del nivel de vida de sus miembros, denominada por el periódico “The Economist”, la “privilegentsia” comunista. Como ya hemos mencionado, el deterioro de la infraestructura urbana les afectó con mucha mayor

⁵⁸ Loc. cit. 12, p. 415.

⁵⁹ Loc. cit. 13, p. 413.

intensidad, como por ejemplo los sistemas de calefacción, que en el Este estaban centralizados y por lo tanto sus fallos, los notaban tanto los pensionistas normales como los pertenecientes a la “nomenklatura”, pues los gobernantes tampoco fueron capaces de evitar las consecuencias de unos niveles extraordinariamente altos de contaminación.

Un Secretario de Partido en una ciudad rusa, polaca, checa o alemana oriental muy contaminada, tenía que respirar el mismo aire que respiraba cualquier ciudadano y que contenía gran cantidad de azufre, nitrógeno, plomo y cadmio. En resumen, no sólo se incrementaron los costes de gobernar en las economías de tipo soviético, sino que también disminuyeron los beneficios para aquellos que dirigían la economía y el país.⁶⁰

Según Winiecki, existe un cierto punto entendido gráficamente como la intersección, entre la caída de los beneficios procedentes del parasitismo en el ineficiente sistema económico y el aumento de los costes derivados del control de una sociedad cada vez más hostil, en el que el estrato dirigente estará dispuesto a aceptar “el núcleo crítico” de los cambios y dentro de estos, los necesarios cambios políticos, es decir, el principio del cambio de sistema.

6.2.2. Modelos europeos

Existieron distintos modelos de socialismo o tentativas de llevarlo a cabo, uno de ellos fue el modelo húngaro de socialismo, denominado por los autores como “socialismo de mercado”. Éste socialismo de mercado, también estuvo presente en Checoslovaquia y en Yugoslavia, en éste último país se denominó “socialismo autogestionario”. En Hungría hubo una primera fase de reformas importantes entre 1968 y 1972, después vino una paralización, sufrió un retroceso en el periodo entre 1973 y 1978 y con posterioridad experimentó nuevos cambios. En la idea de esta propuesta estaba previsto, que fueran extendidos los poderes de los directores de las empresas, designados por el poder central en materia productiva, aunque se considera que fue un modelo con limitaciones muy poderosas en cuanto a la autonomía de las empresas. Por

⁶⁰ WINIECKI J., “Por qué fracasan las reformas económicas en el sistema soviético. Un enfoque de derechos de propiedad”, *Economic Inquiry*, Abril, 1990.

ejemplo, era menos de la mitad del beneficio de las mismas, lo que les quedaba disponible para que pudieran adoptar decisiones sobre su uso, además si bien las empresas se vinculaban directamente con el mercado, en el mismo los precios eran libres sólo para un porcentaje limitado de los casos.⁶¹ Si bien este modelo produjo un relativo incremento en la producción, provocaba importantes dificultades en materia de formación de precios y en el campo de las inversiones, porque en ambos terrenos existió una intervención excesiva del poder central.

Algunos investigadores han apuntado además que había una concentración muy importante de la industria, que dificultaba la competencia entre las empresas y que el grupo de presión desarrollado por las mismas, en materia de impuestos y de subsidios para evitar las quiebras, incluso en caso de gran ineficiencia, operaba como un bloqueo para el desarrollo de la competitividad y de la eficiencia.⁶² Puede decirse que este modelo incorporó el mercado, pero no desarrolló su lógica en el marco de la planificación y de la regulación social con suficiente fuerza, porque distintos obstáculos sociales, ideológicos y teóricos lo impidieron.

El modelo yugoeslavo o “autogestionario” constituyó otra tentativa reformista, en general esta propuesta se desarrolló en sus aspectos más importantes desde mediados de los setenta. En este periodo, se impulsaron las Organizaciones Básicas de Trabajo Asociado (OBTA) o colectivos de los trabajadores, que en este modelo eran los propietarios jurídicos de los medios de producción que utilizaban.⁶³ Los trabajadores ejercían sus derechos en calidad de miembros de estas OBTA, no podían retirar patrimonio alguno de las unidades al separarse de ellas, pero tenían importantes poderes en las mismas. Dichas unidades eran propiedades sociales, de lo cual se desprendía un conjunto de obligaciones en cuanto al uso de los bienes, en relación con la no transferencia de los mismos a unidades fuera del sector de propiedad social y en lo referido a las formas de utilización del excedente, como impuestos, reservas, consumos colectivos o para otros destinos.

⁶¹ Loc. cit. 22, p. 90.

⁶² BARRE Raymond, *Economía Política*, trad. GARCÍA-LOMAS José Ignacio, 6ª edic., vol. 2, Barcelona, Ariel, 1971, p. 31.

⁶³ Loc. cit. 22, p. 91.

Para la doctrina, el modelo yugoeslavo generó un importante crecimiento productivo, aunque sin olvidar problemas en materia de desocupación, de desequilibrios regionales y con el exterior de tendencias monopolísticas. Otros autores, han señalado la persistencia de formaciones burocráticas, tecnocráticas y la excesiva intervención del Estado, además de una falta de sintonía entre el Estado y el mercado.

Otra tentativa reformista, la más notoria, se desarrolló como hemos visto en la URSS y culminó finalmente en la “Perestroika”, cuyas ideas no pudieron resolver los problemas del dinamismo económico en la Unión Soviética.⁶⁴ La “Perestroika” se inscribe por consiguiente, en el debate que se dio en la Unión Soviética, pero también en toda Europa Central y Oriental, acerca de la cuestión de las categorías mercantiles. En esta discusión intervinieron en los años sesenta economistas muy destacados, no solo de la Unión Soviética, sino también de fuera de ella, como fue el caso del polaco Wlodzimierz Brus y de otros intelectuales.

Mediante esta tentativa reformista “gorbachoviana”, el colectivo laboral pasa a utilizar, “como dueño de la propiedad de todo el pueblo”, los medios de producción de la empresa, la cual es productora de mercancías socialistas y opera con base en la autogestión y la autofinanciación. El Estado a su vez, mediante la política financiera y los precios, debe fomentar al máximo la rentabilidad económica de las empresas, que tienen derecho a transferir a otras entidades los medios de producción y a su vez pueden agruparse en otras empresas.⁶⁵ En materia de precios, algunos se fijaban centralmente y otros se determinaban por las empresas y se pensaba que en el futuro, el área de aplicación de estos últimos se irá ampliando.

Pero estas reformas en las economías de tipo soviético, tuvieron serios problemas relacionados con la excesiva intervención del Estado, en la formación de los precios y la situación de monopolio de las empresas. Por todas estas causas, se produce una crisis de la hegemonía de la URSS, en el marco del proceso reformista y no se sustituye por un nuevo consenso social, que permita mantener la unidad geopolítica. Tampoco se pudo ejercer un poder político, con capacidad de conducción de la

⁶⁴ Loc. cit. 35, p. 146.

⁶⁵ Loc. cit. 22, p. 93.

transición a un esquema de gobierno democrático, el experimento reformista en definitiva se frustra y los acontecimientos posteriores, como la caída del muro de Berlín son bien conocidos. Todo esto ocurre con una dependencia económica, respecto a la Unión Soviética de los otros países del COMECON y el estacionamiento de tropas soviéticas en sus territorios.⁶⁶

Estas tropas ofrecían una amplia garantía de salvaguardia de la hegemonía soviética, que se tradujo en la práctica en que muchas veces tuvieron que transigir los dirigentes de estos países, como ocurrió con el polaco nacional-comunista Gomulka. Hacía tiempo que Kruschev había impuesto una política, cuyo objetivo era intensificar la dependencia económica, pues la alternativa, es decir, el retorno a las prácticas de dominio de Stalin, había puesto en serio peligro al imperio soviético. Tuvo que superar la oposición de sus economistas, pues la consolidación de los Partidos y Gobiernos de las democracias populares, requerían concesiones por parte de la economía nacional soviética. Esta política tenía que realizarse con una asistencia soviética masiva, que exigía rectificaciones en la fijación de los objetivos de Moscú, así como sacrificios entre la población soviética.⁶⁷

En los pactos bilaterales, las democracias populares tenían que reconocer el papel rector de la Unión Soviética, para obtener su ayuda económica junto con otras fórmulas que reforzaban la supremacía soviética. Los acontecimientos de Polonia, con el estallido de un grave tumulto en Poznan el 28 de junio de 1956 y especialmente los de Hungría, donde surge una verdadera insurrección el 31 de octubre de 1956, llevaron a los dirigentes soviéticos a un análisis concienzudo de las causas y a pesar del disimulo propagandístico, se apreciaban muy bien los verdaderos motivos, como era la falta de soberanía nacional y la desigualdad de derechos en las relaciones económicas. Para superar las dificultades económicas existentes, la Unión Soviética puso a disposición de Polonia, créditos a largo plazo que ascendían a 700 millones de rublos, para importar productos alimenticios soviéticos, a fin de mejorar el abastecimiento. También la Unión

⁶⁶ BENZ Wolfgang et al., *El siglo XX: Europa después de la Segunda Guerra Mundial, 1945-1982*, trad. Marisa DELGADO, vol. 2, Madrid, Siglo XXI, 1986, p. 397.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 399.

Soviética se mostró dispuesta a condonar deudas por un valor de 500 millones, como compensación por el carbón polaco suministrado desde 1946, muy por debajo del precio del mercado mundial. También la economía húngara recibió créditos, sin contar los suministros adicionales de bienes para 1957, por un valor de mil cien millones de rublos y un préstamo a largo plazo de 700 millones.⁶⁸

La República Democrática Alemana (RDA), cuando por estos cambios desaparecieron las importaciones de carbón polaco, se encontró en dificultades, en compensación se le ofreció 340 millones de rublos en moneda libremente convertible, además de amplios suministros de materias primas, Bulgaria y Albania recibieron créditos y Checoslovaquia fue recompensada por los suministros de uranio, mediante la amortización de deudas. La reducción de la explotación de las “democracias populares”, con el sistema de fijación de los precios, fue contemplada por regla general en los nuevos Tratados comerciales y los términos de intercambio fueron alterados, en favor de los socios comerciales de la Unión Soviética dentro del COMECON.

Las cargas que de ello se derivaron para la economía nacional soviética fueron considerables, solamente la condonación de las deudas supuso una suma de 1.800 millones de dólares, aunque era únicamente una parte de los beneficios suplementarios obtenidos hasta entonces por los soviéticos, en el comercio interior del COMECON. La caída del Muro de Berlín y el derrocamiento de las dictaduras comunistas de Europa Oriental en 1989, hicieron posible que muchos países atravesasen por una transición de economías de Estado a economías de mercado libre, debido al fracaso de la planificación central para generar crecimiento económico. Por consiguiente, la mayoría de las economías de planificación central, se encontraron en proceso de transición a una economía de mercado y los autores, las agrupan generalmente en economías europeas y del Oriente asiático, como China y Vietnam.⁶⁹

Las reformas económicas húngaras se interrumpieron a mediados de los años setenta, éstas se habían puesto en marcha por Kádár, para suavizar la represión por la

⁶⁸ Loc. cit. 31, p. 156.

⁶⁹ DANIELS John et al., *Negocios internacionales*, México, Pearson Educación, 2004, p. 125. DANIELS John et al., *Negocios internacionales*, México, Pearson Educación, 2004, p. 125.

revolución de 1956 y que se manifestó violentamente, atizada por la indignación de la opinión pública occidental. Por otra parte en Moscú, se le concedía a Kádár una considerable capacidad de acción, debido a que en su país reinaban la tranquilidad y el orden, subían los salarios y se podían mostrar éxitos económicos. Pero coincidiendo con la crisis energética en el Oeste, se puso en evidencia la susceptibilidad de Hungría ante los cambios de coyuntura y la franca debilidad de la economía húngara.⁷⁰ El país estaba además fuertemente endeudado y a finales de los años setenta, la dirección comunista, anunció simultáneamente reformas más amplias de la economía de mercado y cambios políticos.

También a finales de los setenta, la política de los comunistas polacos osciló entre la represión y la permisividad, crecía a la vez el caos en la economía, no se podía controlar la inflación y tuvo lugar el colapso del abastecimiento de la población, hasta en los artículos básicos de uso diario. Se hacía cada vez más patente, la creciente corrupción de los funcionarios en los niveles central y local, lo que dio lugar a que entonces una parte del Partido quisiese hacer una política de mano dura, con una disciplina férrea en la economía. La otra parte política, creía que era preciso entenderse con los intelectuales, con la Iglesia católica y reformar la economía, mediante la introducción de mecanismos de la economía de mercado.

La República Democrática Alemana hizo un camino distinto bajo la dirección de Erich Honecker, sucesor de Ulbricht, siguió una política fuertemente represiva unida a un adoctrinamiento, como ya no se hacía en otros países.⁷¹ En política económica, la importación de tecnología tenía como en Polonia, la prioridad más alta y además no se renunciaba en absoluto al manejo desde arriba de la economía.

En Rumanía apenas cambió la situación, Ceausescu y sus dirigentes permanecieron fieles al principio de la administración central de la economía, a la vez que imponían grandes inversiones industriales. El equilibrio económico se salió de quicio a mediados de los setenta y sin tenerlo en cuenta, se decidió proseguir con las

⁷⁰ HOLZER Jerzy, *El comunismo en Europa: movimiento político y sistema de poder*, colabr. Juan Pablo FUSI, Madrid, Siglo XXI, 2001, p. 160.

⁷¹ *Ibidem*, p. 164.

inversiones, asumiendo un descenso en los salarios reales y un empeoramiento del abastecimiento de la población. Bulgaria siempre había seguido lealmente cada paso soviético, pero como no había pasado por conmociones similares a los acontecimientos del año 1968 en Checoslovaquia, pudo permitirse una cierta liberalización durante los años setenta.

En Checoslovaquia apenas hubo reformas después del ajuste de la “depuración”, como resultado de la doctrina Breznev y la intervención del Pacto de Varsovia en 1968 y aunque Husák empezó hablando de democracia, la cantidad de medidas represoras condujo rápidamente a que en la opinión pública, se instalara una tranquilidad de cementerio.⁷²

Mención aparte merece el caso de Eslovaquia, como país con dos transiciones de economía en sentidos opuestos, pero en ésta época fue de nuevo sometida a la dirección central comunista de Checoslovaquia. Buena parte de la historia reciente de Eslovaquia transcurre en paralelo con la de Chequia, se separaron en 1993 tras 75 años de historia conjunta y hasta la “sovietización”, Checoslovaquia destacó por ser toda una potencia industrial. La larga opresión húngara había despertado ya en el siglo XIX, un sentimiento nacionalista en checos y eslovacos y por consiguiente, cuando el imperio austrohúngaro se desmembró en 1918, nació la República de Checoslovaquia país democrático y con una economía de libre mercado. La influencia económica alemana fue muy grande, pero terminada la Segunda Guerra Mundial y tras la expulsión de la minoría alemana, comenzó el proceso de transición hacia una economía dirigida centralmente, que duró desde 1948 en adelante, hasta la caída del Muro de Berlín. La influencia de la URSS empezará a hacerse notar a partir de entonces, primando sus intereses sobre los de las restantes economías del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) o Council for Mutual Economic Assistance (COMECON).⁷³

El modelo de crecimiento soviético ha sido caracterizado ya: prioridad fundamental al desarrollo de la industria pesada, forzándose la inversión en detrimento

⁷² Ibidem, p. 165.

⁷³ AHIJADO QUINTILLÁN Manuel y OSUNA GUERRERO Rubén, *Unión Económica y Monetaria Europea. La ampliación al Este*, vol. 2º, Madrid, Pirámide, 1999, p. 204.

del consumo y consiguiéndose incrementos de producción mediante la adición de recursos, con un escaso crecimiento de la productividad. Los desequilibrios que este modelo provocaron, exigió la aplicación de medidas más flexibles, que no tenía el rígido modelo centralizado, sobre todo tras la muerte de Stalin en 1953. Pero los cambios profundos sólo pudieron irrumpir en 1968, cuando el miedo a que se desequilibrara el sistema político desapareció, pero el Pacto de Varsovia acabó con el proceso reformista político y económico y a partir de 1971 vuelve el viejo modelo centralizado, acompañado del monolitismo político y la represión. Los males de la economía se agravaban por momentos, las protestas se desataron en 1988 y a finales de 1989 el sistema político se vino abajo. En junio de 1990 se celebraron elecciones legislativas y como consecuencia de esto se privatizaron los medios de producción, volviéndose a hacer la transición de un sistema económico a otro.⁷⁴ Además los eslovacos se sentían la parte débil de Checoslovaquia y como el Parlamento eslovaco rechazó el proyecto de una solución federal con Chequia, condujo al “divorcio de terciopelo” en 1993 y en consecuencia el reparto de propiedades, obligaciones y otras cuestiones que se acordó pacíficamente.

Algunas economías han mostrado un crecimiento económico constante, desde que se inició el proceso de transición, otras han experimentado un crecimiento variable y las demás han mostrado poco o ningún crecimiento. Hay un común denominador para todos estos países y consiste en las medidas más generales que tienen lugar en un proceso de transición, dicho proceso implica:

- 1.- Liberalizar la actividad económica, los precios de mercado, además de redistribuir los recursos para que tengan un uso más eficiente.
- 2.- Desarrollar instrumentos indirectos orientados hacia el mercado, para la estabilización macroeconómica.
- 3.- Lograr la dirección eficaz de empresas y la eficiencia económica, generalmente a través de la privatización.
- 4.- Imponer límites presupuestarios severos, que proporcionen incentivos para mejorar la eficiencia.

⁷⁴ Ibidem, p. 206.

5.- Establecer una estructura institucional y legal para garantizar los derechos de autor, el Estado de Derecho y regulaciones transparentes de ingreso a los mercados.

El proceso de transformación hacia una economía de mercado difiere de un país a otro, no existe una fórmula que se aplique a todos, además las diversas economías en transición difieren mucho en su compromiso y progreso hacia la transformación en economías de mercado.⁷⁵

En general se registra un conjunto de efectos político-ideológicos inmediatos a la crisis y caída del “socialismo real” en algunos países y a su profunda transformación en otros, se experimenta también el fenómeno, como un “triunfo del capitalismo” en todos los frentes y a ello se asocia un nuevo impulso del neoliberalismo y de las categorías del mercado, en detrimento de los poderes de los Estados. El análisis de los modelos aplicados en los países del ex “socialismo real”, deja patente que nunca se intentó desarrollar un proyecto que articulara, la propiedad civil de los colectivos de trabajadores, la gestión colectiva y el trabajo social. Su realización se ha llevado a efecto posteriormente, vinculando las unidades productivas entre sí con los consumidores a través del mercado, junto con la democratización radical del Estado, de la política y de las relaciones sociales.⁷⁶

6.2.3. China

En 1980 la República Popular China inició una serie de singulares experimentos económicos, siendo singulares para un país que llevaba 40 años dependiendo de planes económicos dirigidos por el poder político. En la época de Mao Tse Tung, el Gobierno establecía las metas económicas del país y era dueño de casi todos los medios de producción y distribución, los administradores eran seleccionados de acuerdo con su dedicación a Mao y no por su capacidad o experiencia. Se consideraba que “la buena administración” era “revisionismo burgués”, las personas con estudios frecuentemente eran enviados a trabajar la tierra con los campesinos, para que reorientaran su forma de

⁷⁵ Loc. cit. 68, p. 126.

⁷⁶ Loc. cit. 22, p. 94.

pensar. A pesar de este prejuicio contra la buena administración, entre 1950 y 1976 China alcanzó la meta de alimentar, alojar, vestir y educar a una población de unos mil millones de habitantes.⁷⁷

A la muerte de Mao la nueva generación de líderes de China anunció otra ambiciosa meta, el crecimiento económico, que requería la inclusión paulatina de una serie de reformas económicas en casi todas las empresas propiedad del Estado chino. Estas reformas fomentaban la actuación de empresarios dentro de las empresas paraestatales, permitían que ciertos negocios experimentaran su reestructuración y dejaban que algunos empresarios empezaran pequeños negocios. A esto hay que añadir a los inversores extranjeros, que estaban literalmente fascinados por China, en donde se encontraba una mano de obra barata, abundante y un enorme mercado potencial. El proceso de reforma económica iniciado a finales de los años setenta, aplicado en un país que cuenta con la quinta parte de la población mundial, reviste por tanto un enorme interés. El éxito de la reforma económica china es un fenómeno que muy pocos investigadores discuten y desde 1978, la economía china ha experimentado un crecimiento rápido y relativamente estable.⁷⁸

A esto hay que añadirle, unos profundos cambios estructurales y unas mejoras sin precedentes en el nivel y la calidad de vida de la mayor parte de la población, pese a los efectos indeseados del cambio, inflación, desempleo, deterioro del medio ambiente, corrupción, etc. En 1978, el Gobierno chino inició reformas diseñadas a alejar a la economía china de la planificación central, de la propiedad estatal y de las políticas de sustitución de las importaciones por el fomento de la producción local, en lugar de las importaciones y acercarla hacia una mayor descentralización y apertura. El enfoque chino hacia la transformación difiere significativamente del aplicado en la antigua Unión Soviética, porque los gobernantes chinos no estaban interesados en absoluto en la reforma democrática y continuaban aferrados al control político totalitario.⁷⁹

⁷⁷ FINCH STONER James, *Administración*, trad. Pilar MASCARÓ SACRISTÁN, 4ª edic., México, Pearson Educación, 1996, p. 147.

⁷⁸ BUSTELO Pablo y FERNÁNDEZ LOMMEN Yolanda, *La economía china ante el siglo XXI-Veinte años de reforma*, Madrid, Síntesis, 1996, p. 11.

⁷⁹ Loc. cit. 73, p. 127.

Durante los años ochenta, el decenio perdido de regiones como América Latina y África, en donde la renta per cápita disminuyó en términos reales, la economía china creció a una tasa media anual del 9,5 por 100, este crecimiento drástico contrasta favorablemente con la evolución de la mayoría de las demás economías del Tercer Mundo. El éxito de la reforma china, se realza en comparación con los pobres resultados del grueso de las economías en transición de Europa Oriental y la antigua Unión Soviética. Por citar un ejemplo, la economía de la Federación Rusa ha experimentado un retroceso significativo desde 1990, con tasas de variación del PIB negativas y superiores durante varios años seguidos, al 10 por 100.

Al principio la privatización no era asunto importante, pero China ha decidido liberalizar su economía y permitir la inversión privada, aunque sin ceder completamente el control de la economía. El reto que tienen los gobernantes chinos, es como mantener el crecimiento económico, conforme el país continúa en la transición hacia una economía de mercado y además resistir las presiones crecientes para permitir la liberalización política.⁸⁰ No obstante, cada año el Gobierno chino ha liberado la economía un poco más, pues el crecimiento de China fue interno inicialmente en vez de estar dirigido a las exportaciones, en contraste con otros países del Oriente Asiático como Corea, Japón y Taiwán.

Entre los autores hay dos interpretaciones de una evolución, que cabe definir como un gran éxito, una de ellas a la que pertenecen autores como Anders Aslund o Janos Kornai, opina que a China le han salido bien las cosas, porque cuando inició su reforma estaba en condiciones muy favorables, que han ejercido efectos positivos y han compensado con creces los inconvenientes de la política económica gradualista seguida. Esa política sitúa a la economía en una situación intermedia, entre la planificación central y el mercado, sin ninguna de las ventajas de una o de otro, es decir, está en una postura heterodoxa.⁸¹

La otra interpretación, es la que pone de manifiesto las ventajas del “gradualismo” y de la experimentación en los procesos de transición, por oposición a

⁸⁰ Loc. cit. 67, p. 127.

⁸¹ Loc. cit. 76, p. 12.

las terapias de choque, es decir, cambios bruscos e irreversibles llevadas a cabo en países como Polonia o Rusia. La introducción paulatina de la economía de mercado, la integración estratégica en vez de indiscriminada, en la economía mundial o la ausencia de privatizaciones masivas de la tierra, son aspectos que explican estos éxitos. Entre los principales defensores de esta segunda interpretación o de la transición lenta y no repentina a la economía de mercado, están los autores como Peter Nolan o Dwight Perkins.

A lo largo de los años ochenta, China aceleró su programa de reformas con la esperanza de convertirse en un actor de peso dentro de la economía mundial, empresas como Reebok o Nike respondieron invirtiendo en riesgos compartidos con compañías chinas, atraídas por las oportunidades de un mercado virgen.⁸² El crecimiento económico de China ha sido pues doloroso, porque para transformar una sociedad predominantemente agrícola, en otra preparada para cosechar los beneficios de la tecnología, los gobernantes eligieron por “modificar” sin abandonar la economía planificada. El objetivo era impedir que la economía se expanda a demasiada velocidad y evitar los efectos de la inflación, es decir, la espiral ascendente de precios y salarios, que se podría agravar debido a los planes económicos que van en contra de las leyes de la oferta y la demanda.⁸³

La ausencia de graves desequilibrios macroeconómicos o la peculiar estructura productiva en el momento de iniciar la reforma, junto con la presencia de los polos de desarrollo de Hong Kong y Taiwan y la pertenencia a la región más dinámica de la economía mundial, son factores que han ayudado a este éxito. No puede ser casualidad que la transición en Rusia con un programa de terapia de choque haya fracasado, mientras que el mismo proceso en China con políticas graduales haya tenido muy buenos resultados. Se puede concluir que la reforma china ha tenido éxito, no a pesar del “gradualismo”, sino por el contrario gracias en buena medida a su existencia y la planificación central, es decir, la sustitución exhaustiva del mercado por el plan, ha fracasado como estrategia de desarrollo.

⁸² Loc. cit. 75, p. 147.

⁸³ Loc. cit. 31, p. 132.

Pero la inversa también parece ser cierta, como se demuestra con la experiencia de los países en transición de Europa Oriental y de Rusia, que han querido hacer una economía de mercado en muy poco tiempo. Muchos dirigentes chinos pensaron que los cambios se estaban realizando a demasiada velocidad, se alarmaron mucho cuando los estudiantes universitarios pidieron reformas democráticas, además de las reformas económicas y en mayo de 1989, los tanques irrumpieron en la plaza de Tiananmen, marcando el fin de una etapa de liberalización.⁸⁴ Tales acontecimientos significan que la experiencia china tiene contradicciones, además de dificultades y existen dudas razonables sobre la viabilidad de la economía socialista de mercado, objetivo que se fijó el Partido Comunista Chino (PCCh).

Es cuestionable si es posible detener o congelar el proceso de transición en un momento dado, si los compromisos de los acuerdos internacionales que China ha firmado, como el de la Organización Mundial de Comercio, le permitirán mantener prácticas de protección del mercado interior. Pero incluso estos cambios quedan eclipsados, por la voraz persecución del “know-how” relevante para producir riqueza, China se ha convertido en un líder mundial en la creación, compra de datos, información y conocimiento.⁸⁵

En un momento tan lejano como 1983, poco después de que Deng Xiaoping cerrara la puerta al pasado maoísta, empezaron en Pekín a desmontar ordenadores y llevar acabo los primeros experimentos del país con fibra óptica en Shanghai. Las instalaciones disponibles eran primitivas, sucias y frías como neveras, China seguía siendo muy pobre, pero ya sus líderes comprendían la importancia de la tecnología. El panorama cambió drásticamente, proliferaron los laboratorios de investigación actualizados, el gasto en I+D subió en 2003 un 19,6 por 100 respecto al año anterior y la financiación para la investigación básica creció un 18,8 por 100, tres puntos más que la de EEUU.⁸⁶

⁸⁴ Loc. cit. 75, p. 148.

⁸⁵ TOFFLER Abrun y Heidi, *La revolución de la riqueza*, Barcelona, Debate, 2006, p. 436.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 434.

China en el año 2004 había superado a Japón y se había convertido en la tercera nación en importancia comercial del mundo por detrás de EEUU y Alemania, ese mismo año China tenía más de quinientos mil millones de los tres billones y medio de dólares de reservas mundiales en divisa extranjera. Poseía casi ciento setenta y cinco mil millones de dólares en bonos del Tesoro de EEUU, cantidad superada sólo por Japón, lo que la situaba en posición de convulsionar el conjunto de la economía global, sólo con que decidiera sustituir los dólares por euros o por una cesta de otras divisas. En poco más de dos décadas, China se convirtió en una fuerza gigantesca de la economía mundial y en teoría el impulso de China tan concentrado en la expansión económica, debía tener al país lo bastante ocupado como para no pensar en aventuras militares exteriores. Pero si se hace un inventario del considerable esfuerzo de modernización de sus Fuerzas Armadas, el Pentágono señala que China es el rival militar convencional más importante.⁸⁷

EEUU fija cada vez más su atención en los asuntos militares chinos y señala a Pekín como el principal competidor, se pone en guardia frente a él y así lo entiende Zhu Fen, profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Pekín. Este profesor añade que la modernización militar de China se desarrolla bajo parámetros de normalidad y que la emergencia sólo puede definirse como pacífica, pues China no amenaza a nadie, ni daña el crecimiento sano y estable de las relaciones internacionales. Washington no da crédito a esa insistencia en la modestia china, considera que es una estrategia para captar recursos, acceder a altas tecnologías y recabar tolerancia de los países occidentales en los temas que provocan mayor desconfianza, como pueden ser el respeto por los derechos humanos. EEUU acusa a China de utilizar láser de altas energías con base terrestre, para cegar satélites espías norteamericanos cuando sobrevuelan el espacio chino, pues este tipo de armas anti-satélite desempeñarán un papel cada vez más importante a nivel estratégico, sobre todo en una confrontación asimétrica con EEUU, en lugar de una guerra directa.

⁸⁷ CENTRO DE EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ, *Paz y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Barcelona, Icaria, 2007, p. 165.

El Presupuesto oficial para la Defensa se incrementó un 13 por 100 en el año 1999, respecto al año anterior, alcanzando los 12,6 miles de millones de dólares, sin embargo, la cifra real puede triplicar según el “Military Balance” esa cantidad, para aproximarse a los 40 miles de millones.⁸⁸ A China no se le objeta la elevación de su gasto militar, 14,7 en 2006, más que en 2005, sino la falta de transparencia. EEUU asegura que el presupuesto real es dos o tres veces mayor que la cifra oficial. En 2005 el Presupuesto militar chino era apenas el 6 por 100 del de EEUU, un 53 por 100 del británico, el 67 por ciento del japonés y el 71 por 100 del francés, pero Pekín quiere compensar el atraso que tiene en sus capacidades militares respecto a EEUU, mediante la adquisición de armamento y la modernización de sus Fuerzas Armadas.⁸⁹

Las políticas energéticas y la hegemonía son los factores que llevan a EEUU a insistir en la amenaza china, acusación invocada reiteradamente para controlar su evolución y argumentar la adopción de estrategias de prevención. La exageración de su capacidad operativa es también un modo de justificar las ventas de armas a Taiwán, por su parte China asegura que el poder militar del país, va a crecer al mismo paso que la expansión económica, para proteger sus intereses en el mundo. China está llevando a cabo un audaz programa marítimo, que según dijo el almirante japonés Hideahi Kaneda en 2005, incluye la construcción de una serie de bases estratégicas y diplomáticas, un denominado “collar de perlas” a lo largo de las principales rutas marítimas, desde el mar del Sur de la China hasta el Oriente Próximo. Según Kaneda otros proyectos militares incluyen la construcción de un puerto en Pakistán, para tener controlada la zona del Golfo Pérsico hasta el estrecho de Malaca, por donde transita el 80 por 100 del petróleo que China importa. Diversos proyectos están en marcha o en avanzada fase de negociación con Pakistán, Bangla Desh, Myanmar, Camboya, la construcción de pistas capaces de recibir bombarderos de largo alcance en las disputadas islas de Spratley y Paracel e incluso en Tailandia, donde se pretende realizar la construcción de un canal,

⁸⁸ Loc. cit. 34, p. 55.

⁸⁹ Loc. cit. 85, p. 166.

para proporcionar una alternativa a la ruta del petróleo que evite el estrecho de Malaca.⁹⁰

6.3. PAÍSES EN DESARROLLO.

6.3.1. Desarme.

El concepto de “desarme” puede entenderse de cuatro maneras bien distintas:

1.- La reducción o limitación obligatorias, impuestas a un país o grupo de países como consecuencia de una guerra perdida. Es el caso del Tratado de Versalles después del Primera Guerra Mundial o las condiciones impuestas a los países del Eje, una vez terminada la siguiente guerra mundial.

2.- El acuerdo de no instalar armas en zonas geográficas concretas, que implica un nuevo papel del Ejército en la zona y que puede crear tensiones que acaban en insubordinación. Este es el caso del Jefe de la Fuerza Aérea sandinista, coronel Javier Pichardo, que fue destituido por no estar de acuerdo con la reducción de armamento y querer reforzar el arma aérea, para que se reconociera su alta especialización.⁹¹

3.- La abolición general y completa de los arsenales, que es por el momento una aspiración un tanto utópica y para cuya implantación las resistencias parecen insalvables, aunque en algunos países se procedió a llevarlo a cabo. Es el caso de Costa Rica, país sin Ejército, que se replanteó su política de Defensa debido a que se encuentra en el área geográfica, junto con países como Guatemala, El Salvador y Nicaragua, enfrentados en cruentas guerras civiles y que han sufrido mucho con las secuelas de refugiados y desplazados. La consecuencia de esta terrible situación fue la puesta en marcha del proceso de desmilitarización en Centroamérica, que ha empezado

⁹⁰ Loc. cit. 83, p. 435.

⁹¹ VILAS Carlos María, *Democracia emergente en Centroamérica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, p. 214.

con unas políticas de reducción del gasto militar y que pueden en un futuro hacer realidad esta utopía actual.⁹²

4.- Por último, la limitación o reducción en los niveles nacionales de fuerzas y armamentos a través de una acción internacional concertada, siendo esta acepción la más aludida actualmente. En consecuencia, la política de desarme comprende todas las medidas necesarias para controlar, limitar y reducir la potencia militar existente, desde el punto de vista de los sistemas de armas y desde la capacidad industrial que permite su producción.

No hay duda que hoy en día es de común aceptación mundial, la idea de que las Fuerzas Armadas allí donde existan, deben desempeñar el papel de defensa de sus respectivos pueblos. Esto significa que el país tiene derecho a un crecimiento económico y a una real participación popular, dentro del marco de una estricta observancia de todos los derechos humanos universalmente reconocidos.⁹³ Ya no existe la guerra contra el “comunismo”, luego se debe empezar la guerra contra la “pobreza”, con la implantación de nuevos elementos como la justicia social, el desarrollo con rostro humano y la promoción de los derechos humanos, todo ello orientado a la construcción de nuevas sociedades. Se impone así una revisión a fondo, que enarbole los intereses de seguridad de las poblaciones, pero que al mismo tiempo produzca nuevas propuestas e innovadoras ideas, que resuelvan el problema del militarismo negativo en todo el Tercer Mundo.

La relación entre desarme y el desarrollo de los países pobres, se expresa con una frase del Informe de la Comisión Brandt: “Con sólo una fracción de los recursos monetarios, humanos y de investigación actualmente dedicados a usos militares, que se volviera a destinar a objetivos de desarrollo, las perspectivas futuras del Tercer Mundo serían completamente diferentes”.⁹⁴ De la misma opinión es el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), pues en 1981 opinaba que en líneas generales, el

⁹² GALLARDO María Eugenia y LOPEZ José Roberto, *Centroamérica: La crisis en cifras*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1986, p. 241.

⁹³ BARAHONA RIERA Francisco, *Desde Centroamérica: Educando para una cultura de paz*, San José de Costa Rica, Universidad Estatal a Distancia, 1999, p. 124.

⁹⁴ BRAND Willy, *North-South: A Programme For Survival*, London, Pan Books, 1980, p. 117.

efecto económico fundamental de la militarización del mundo, radicaba en el despilfarro de los recursos limitados del planeta, siendo particularmente importante la reasignación de la capacidad intelectual del hombre. En el ámbito militar se han resuelto problemas extraordinariamente complejos y si se empleara el mismo esfuerzo intelectual, en atacar problemas tales como la salud o la producción agrícola mundial se producirían resultados muy distintos.⁹⁵

Las citas en este sentido, son innumerables entre la mayor parte de los autores y se tiende a subrayar una correlación positiva entre el desarme y la posibilidad de realizar la acción de desarrollo. Sin embargo, las tendencias que aparecen periódicamente tienen signo contrapuesto, empezando por autores que ven agresiones como, por ejemplo, la lanzada por el Gobierno norteamericano contra Centroamérica en la década de los ochenta. Esta agresión hubiera consistido en la intervención contra Nicaragua, al intentar sofocar su autodeterminación y soberanía, contra El Salvador evitando la culminación de un proceso liberador, contra Honduras ocupada, contra Guatemala transformada en laboratorio de contrainsurgencia, contra Costa Rica al utilizar su territorio y contra Panamá, constituida en un enclave militar.⁹⁶

Muchos investigadores piensan que difícilmente podrán ser desviados en el futuro, porcentajes significativos de los gastos de defensa hacia fines de desarrollo, pues hay muchos obstáculos que impiden este cambio de tendencia. Hay que recordar un hecho obvio y es que en casi todos los Estados surgidos en el proceso de descolonización, las metrópolis tenían que mantener aparatos militares para garantizar el orden y su dominio. Con la independencia, estos aparatos se convirtieron en las Fuerzas Armadas de los nuevos Estados soberanos, en los que inmediatamente reclamaron una situación de preeminencia, que alentó y sostuvo un incremento de los gastos militares.

Los pobres resultados que ha obtenido en ocasiones la “política de desarrollo”, han hecho que en muchos países la estructura militar, asumiera tareas propias de

⁹⁵ STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE-*Yearbook 1981*.

⁹⁶ FIGA SASTRENGENER María Esperanza, *De la utopía a la acción: Cuatro experiencias de promoción popular*, México, Universidad Iberoamericana, 1995, p. 289.

Administraciones civiles incompetentes. En la medida en que las Fuerzas Armadas fueron más modernizadoras que el resto del Estado, su papel interno se desarrolló y justificó su ampliación, además de jugar su papel tradicional de la estrategia de la seguridad nacional. En 1962 el Presupuesto militar de los EEUU era de 53.000 millones de dólares, un 17 por 100 más elevado que el de 1960 y en 1967 había ascendido a 70.000 millones de dólares impulsado por la dinámica que desencadena toda “economía de guerra”. Esto hace según algunos autores que se transfiera la carrera armamentística al área de los países débiles, en cuantos éstos se hallan articulados en sistemas o constelaciones internacionales de poder.⁹⁷

Esta expansión armamentista, ha operado como una poderosa fuerza de hipertrofia y arrastre sobre los aparatos militares de América Latina, a través del llamado “Sistema Interamericano de Defensa”. El gasto anual en rearme que efectúa América Latina, no sólo genera una dinámica de fuerza y un activo proceso de distorsión en la estructura del Estado, sino que disminuye las posibilidades de una capitalización nacional. Además hay que hacer constar la inocuidad de las políticas armamentistas en países latinoamericanos, africanos o asiáticos, dentro de un tipo de guerra convencional actual y futura, basado en las fuerzas acorazadas masivas, los misiles de última generación y la tecnología nuclear. También la teoría de la “contrainsurgencia” elaborada en los años sesenta bajo inspiración norteamericana, intensificó el papel de las Fuerzas Armadas en la represión de conflictos sociales internos, que pudieran poner en peligro el orden establecido.⁹⁸

El Manual de Guerra Contra-Subversiva del Ejército de Guatemala, señalaba respecto a los recursos que: “La defensa de nuestros ideales de vida, frente a la tremenda amenaza del marxismo-leninismo, merece esfuerzos en todos los campos, por lo tanto, la Nación debe poner en manos de los elementos que hacen la Guerra Contra subversiva todos los medios necesarios”. Luego esto no es posible sin un gigantesco despliegue de medios, para el que no se han escatimado medios materiales y humanos y

⁹⁷ GARCÍA Antonio y VALENCIA Luis Emiro, *La estructura del atraso en América Latina: Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 2006, p. 198.

⁹⁸ MARTINEZ DE LEÓN Luis Eduardo, *Guatemala: Entre el dolor y la esperanza*, Valencia, Centro de Estudios de Guatemala, Universidad de Valencia, 1995, p. 60.

para llevar a cabo una política nacional de seguridad, que se extiende a los órganos de policía nacional.⁹⁹ Y en los años setenta los gastos de armamento de los países del Tercer Mundo aumentaron considerablemente, porque era posible disponer de ingresos provenientes del petróleo, teniendo en cuenta respecto a esta situación, que los países industrializados han tratado de favorecer la exportación de grandes cantidades de material, bien por motivos económicos o para tener una cierta vinculación política a cambio del petróleo.

Otro factor que ayuda mucho a este aumento, es la utilización del Presupuesto destinado a Defensa, en entrenamientos para la lucha contra el narcotráfico y otros tipos de equipamientos, como construcción de bases y hace que se incrementen de forma notable las partidas de gasto militar en países con una débil economía. Por ejemplo, el Primer Batallón Antinarcóticos del Ejército colombiano quedó formado el 19 de diciembre de 1999 y fue desplegado en Tres Esquinas, poco tiempo después se formaron otros dos batallones y de esta forma los tres batallones, conformaron la primera Brigada dedicada a la lucha contra el narcotráfico.¹⁰⁰

El Tercer Mundo tiene enfrentamientos internos que se desarrollan dentro de las fronteras de un solo país o se desbordan internacionalmente, pero es tener en cuenta que desde la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte de los enfrentamientos violentos han sido de carácter nacional. La concentración de recursos en seguridad interior y defensa nacional, hicieron que Nicaragua destinase el cuarenta por ciento del Presupuesto a gastos militares, es decir, casi la mitad de lo que el país producía,¹⁰¹ luego esta cantidad impedía proyectos de transformación en salud, educación, energía, comunicaciones, etc. En conclusión, ya sea por motivos endógenos, por causa de crisis ligadas a un pasado histórico o por incidencia de la pugna países ricos y países pobres, el crecimiento de los gastos armamentísticos en el mundo subdesarrollado es un hecho.

⁹⁹ SOZZO Máximo y DAMMERT Lucía, *Seguridad y reforma policial en las Américas: Experiencias y desafíos*, México, Siglo XXI, 2008, p. 131.

¹⁰⁰ RIGHTS WATCH Human, “*La sexta división*” –*Relaciones militares-paramilitares y la política estadounidense en Colombia*, Nueva York, Editado por Human Rights Watch, 2001, p. 91.

¹⁰¹ GALEANO Eduardo, *Nosotros decimos no*, 2ª edic., Buenos aires, Siglo XXI, 1989, p. 334.

Tanto en el caso de la intervención personal de un dictador, como en el de la intervención colectiva de la profesión militar, los Ejércitos latinoamericanos han sido solicitados sin cesar, con vistas a participar en la vida política de estos países. Algunos regímenes militares han basado su acción política en la excusa de la “defensa de la civilización occidental”, dentro del contexto de la Guerra Fría, desempeñando el papel que el Pentágono les había asignado en su programa de “Seguridad del Hemisferio”. En 1967, el entonces Secretario de Defensa Robert McNamara, explicaba con toda claridad esa política: “Nuestro objetivo principal en América Latina es el de ayudar donde sea necesario, al desarrollo constante de las fuerzas militares y paramilitares locales capaces de proveer, junto con la policía, la necesaria seguridad interna”.¹⁰²

Probablemente el rasgo particular más conocido de la vida política latinoamericana, sea la existencia de una fuerza militar movilizada frecuentemente, para ser utilizada en enfrentamientos políticos y en consecuencia, para el resto del mundo, América Latina es la tierra de las revoluciones de cuartel, de las juntas de oficiales o de las dictaduras de coroneles y generales. La irracional carrera armamentística fue impulsada, no solamente por la “Doctrina de Seguridad Interna” dictada desde Washington, sino por los Gobiernos de la URSS y de la mayoría de los países europeos, que deformaron profundamente las economías de estos países latinoamericanos. El peso creciente de estas consecuencias negativas del incremento del gasto militar, en un mundo consciente de la finitud de recursos y lacerado por una crisis económica aguda, ha llevado a los investigadores a profundizar en la relación entre armas y desarrollo.¹⁰³

Las amonestaciones que desde el comienzo de los años cincuenta se dirigieron contra tal despilfarro, han servido de bien poco y no han tenido muchos efectos las frecuentes denuncias de la situación de exceso de armamento en el mundo. Frutos de tal preocupación son el Informe Myrdal o el Informe Thorsson de las Naciones Unidas, que constituyó un hito en la doctrina de los organismos internacionales, siendo su objetivo esencial mostrar que cualquier patrón equilibrado de desarrollo económico y social aceptable, está ligado de manera esencial con el problema del desarme. Se hicieron

¹⁰² RICO José María, *Crimen y justicia en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1981, p. 24.

¹⁰³ Loc. cit. 31, p. 165.

propuestas concretas, para transferir a finalidades de desarrollo, los recursos liberados a través de medidas de desarme y además un amplio y documentado conjunto de trabajos de investigación hechos por Naciones Unidas, sirvió de base para la realización del Informe.¹⁰⁴

6.3.2. Revolución y Militarismo

La gran paradoja de la vida política de América Latina, consiste en que pocos pueblos han mostrado a la vez, una fidelidad tan acentuada hacia el ideal de la democracia política, de respeto de las libertades individuales y conocido tan a menudo la dictadura. El funcionamiento regular de las instituciones políticas democráticas ha sido interrumpido frecuentemente, pero dichas instituciones son restablecidas siempre y la mayor parte de los países latinoamericanos, se esfuerzan en adaptar las instituciones democráticas, a las que no quieren renunciar.¹⁰⁵

En la segunda mitad del siglo XX, determinados grupos sociales desengañados por la imposibilidad de modificar por las vías de la democracia representativa, las estructuras sociales excesivamente anacrónicas, se orientaron hacia soluciones revolucionarias inspiradas en el comunismo. Las fuerzas revolucionarias aunque particularmente activas en América Latina, no son generalmente fuerzas populares, porque sus milicias poco numerosas y se reclutan normalmente entre las clases medias, intelectualmente sensibles a las motivaciones ideológicas. El principal ejemplo, fue la Revolución que encabezó Fidel Castro en el periodo de 1953 a 1959 y que realizó cambios sustanciales en la isla de Cuba, rigiéndose a partir de entonces la economía cubana por un modelo estalinista. Según Córdova en este tipo de economía, tanto los

¹⁰⁴ El Informe se elaboró de conformidad con la exigencia planteada en el Documento Final de 30 de junio de 1978 del décimo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, primero dedicado exclusivamente al desarme, el grupo de expertos gubernamentales que preparó el Informe fue presidido por la señora Inga Thorsson, secretaria de Estado adjunta en el Ministerio de Asuntos Exteriores. El Informe, *Estudio de la relación entre desarme y desarrollo*, es el documento A/36/356, con fecha 5 de octubre de 1981.

¹⁰⁵ Loc. cit. 100, p. 25.

“empleadores” como las organizaciones laborales, es decir los sindicatos, están supeditados al Estado y al Partido Comunista.¹⁰⁶

La Constitución de Cuba de 1992, garantiza empleo y salario a todo ciudadano útil o hábil, además el modelo estalinista tiene también las siguientes características:

- 1.- El trabajo es un derecho, un deber y fuente de orgullo para todo ciudadano.
- 2.- El trabajo voluntario en pro del bienestar público, se considera un elemento importante del sistema.
- 3.- El sistema emplea brigadas, micro-brigadas y otros tipos de trabajo de corte militarizado.
- 4.- A los trabajadores se les somete a un sistema intensivo de movilización social, para mantener el ritmo “heroico” de la Revolución.
- 5.- Están prohibidas las huelgas y desaparece el derecho a la negociación colectiva libre y voluntaria.

Los únicos sectores de la economía cubana que se apartan de este modelo son la industria turística, las empresas mixtas con inversionistas extranjeros y la economía clandestina. Los investigadores Svejnar y Pérez-López confirman la similitud entre la economía cubana y la de los países del “antiguo bloque comunista”, sobre todo en lo relativo a mantener incentivos económicos nefastos, que de alguna manera estimularon la ineficiencia.¹⁰⁷ El régimen basó casi toda la oferta de consumo de la población y el movimiento del aparato productivo, en las importaciones subsidiadas, provenientes de Europa del Este y la URSS, reduciendo en virtud de la llamada “distribución socialista del trabajo” a la economía cubana, a una dependencia mayor que la que tenía con EEUU, antes de la Revolución.¹⁰⁸

Después del colapso del bloque soviético bruscamente a los cubanos, les comenzó a faltar de todo: combustible para el transporte, la maquinaria para producir electricidad, repuestos, fertilizantes y sobre todo alimentos. Fidel Castro siempre se manifestó adverso, a todo proceso de reforma del régimen de dictadura monolítica del

¹⁰⁶ PUJOL Joaquín, *Cuba: Políticas económicas para la Transición*, Madrid, Verbum, 2004, p. 132.

¹⁰⁷ Ibidem, p. 133.

¹⁰⁸ DURÁN CAUSÍN Eduardo, *Comunismo: Principio y fin de un sueño*, Quito, Editorial Abya Yala, 1998, p. 451.

comunismo y viendo los procesos reformadores de los regímenes comunistas como un pecado, encontró en los reformadores a los responsables de su desaparición, decía: “La URSS, esa auténtica revolución se derrumbó o mejor podríamos decir, la derrumbaron”.¹⁰⁹

Sin embargo, el círculo dirigente de Cuba, solo a regañadientes empezó las reformas económicas liberales y la agresiva persecución de nuevos mercados de exportación, a través de asociaciones con capital transnacional. Las divisiones creadas por esos cambios dentro del Partido Comunista Cubano, junto con importantes defecciones dentro del propio Partido, han contribuido a la formación de una nueva oposición democrática dentro de Cuba.

La creciente presencia de empresas extranjeras en Cuba, también ha puesto a disposición nuevos recursos financieros, en formas a veces interesantes y sorprendentes, por ejemplo, un intelectual renovador de Cuba ha podido sostener un nuevo centro no gubernamental de investigación, como resultado de los ingresos e infraestructura obtenidos gracias a su trabajo en una de las nuevas empresas mixtas.¹¹⁰ Las divisiones dentro de la comunidad cristiana de Cuba representan también un papel interesante y un prominente ministro protestante, fue elegido para la Asamblea Nacional de Cuba en 1993. El Partido Comunista ha buscado el apoyo de la Iglesia, liberalizando su posición sobre la compatibilidad de las creencias religiosas y la lealtad revolucionaria, aunque la mayor parte de los renovadores cubanos, es todavía leal al pacto social del proyecto original de la Revolución. Al mismo tiempo se busca una democracia completa, pero con dudas acerca de la posibilidad de una democratización rápida e inmediata, dada la severidad de la crisis permanente que amenaza la cohesión de la nación. Sin duda en todo proceso político, el factor económico constituye un elemento determinante y representa un marco de referencia, para las decisiones fundamentales de una sociedad.

En Nicaragua durante los años ochenta, la crisis económica tuvo como referentes fundamentales una serie de acontecimientos, entre los que destacan los errores políticos

¹⁰⁹ Ibidem, p. 453.

¹¹⁰ McCaughan Edward, *Reinventando la revolución: La renovación del discurso de la izquierda en Cuba y México*, trad. Ana María PALOS, México, Siglo XXI, 1999, p. 243.

de los sandinistas encargados de dirigir la economía. Las necesidades que representaba una “economía de guerra”, tuvieron un peso esencial a lo largo del proceso revolucionario, pues durante casi una década sobre todo a partir de 1984, más del 60 por 100 del Presupuesto del Gobierno nicaragüense se destinaba al Ejército Popular Sandinista.¹¹¹ La presión del aumento del Presupuesto de Defensa en los gastos del Gobierno, generó elevadas tasas de déficit fiscal con respecto al PIB, que junto con el bloqueo comercial estadounidense provocó la tasa de inflación más alta de América Latina, el 33.547,58 por 100 en el año 1988.¹¹² Además, la destrucción de la infraestructura del bienestar social y la paralización de programas de desarrollo social por falta de divisas, incidieron en una reducción acelerada del nivel de vida de la población nicaragüense.

Entonces se reconsideraron las distintas líneas de transformación estratégica del modelo económico, impulsado durante los primeros años de la Revolución y se consolidó como prioritario “estabilizar” la economía, para ello la idea fundamental era reducir los grandes desequilibrios internos y externos existentes, que hacían imposible utilizar de manera eficiente, los instrumentos tradicionalmente aplicados a economías de mercado. En función de este marco y a fin de reducir el déficit fiscal, se trataba en teoría de contener el gasto público, pero en base a la restricción de aquellos gastos considerados inadecuados o pasados que ya no se necesitaban.¹¹³ Finalmente según esta teoría, se revisaron las políticas dirigidas a orientar la circulación de bienes y servicios y redistribuir ingresos, en particular se reconsideraron las políticas de precios, salarios y abastecimiento. Por ejemplo, se observa que tradicionalmente los bajos precios a los productores de granos básicos han desestimulado su siembra y no se ha garantizado un equilibrio entre los precios del campo y de la ciudad, de manera que el balance resultante ha perjudicado a la economía campesina, imposibilitada de adquirir los productos industriales mínimos que precisa para producir y consumir.

¹¹¹ LÓPEZ CASTELLANOS Nayar y RAMÍREZ Sergio, *La ruptura del Frente Sandinista*, México, Plaza y Valdés, 1998, p. 47.

¹¹² *Ibidem*, p. 49.

¹¹³ MOLERO María, *Nicaragua sandinista: del sueño a la realidad (1979-1988)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África, 1988, p. 99.

En Guatemala desde 1954, hubo una serie de Gobiernos dictatoriales, pero en la dictadura presidida por Enrique Peralta en el periodo de 1963-1966, las Fuerzas Armadas como institución, controlaron por primera vez en la historia al Estado.¹¹⁴ A continuación promulgaron una nueva Constitución, con el fin de legalizar el régimen y la presencia del Ejército fue más allá de la constatación de la ausencia de formas democráticas. Su presencia y la generalización del recurso a la violencia coercitiva, impidieron la manifestación del conflicto social a través de las instituciones y de la participación política, de tal modo que no hubo espacio para la oposición y acabó por obligarla, a adoptar estrategias insurgentes. La respuesta contrainsurgente de los mandos militares, alimentó el proceso de conversión del Ejército en fuerza política, vinculada como tal a los intereses de la clase dominante y fue ganado progresivamente autonomía respecto del bloque civil en el poder.

Si la asignación del gasto público en cualquier orden de actividades es materia de política, observar la composición de fuerzas de los actores del sistema y su influencia sobre la toma de decisiones, es el requisito más importante para poder entenderlo. La hipótesis que interpreta el grado de militarización, como una variable dependiente del poder e influencia que tienen las Fuerzas Armadas en los procesos de toma de decisiones, es muy apropiada para la comprensión de las posibles variantes del militarismo.¹¹⁵

El caso de Argentina es útil para ilustrar este tipo de efectos, por ejemplo, la extraordinaria caída de los indicadores de militarismo durante el periodo 1985-1995 y esto se interpreta, no sólo como el resultado de la adopción de políticas de ajuste, estabilización y recorte de los gastos del Estado, sino más bien como la pérdida de poder e influencia de las Fuerzas Armadas en el sistema político. A partir de 1952 las Fuerzas Armadas estuvieron al servicio del peronismo, como uno más de los sectores políticos y sociales que apoyaban la dictadura y lo que no pudo hacer la administración

¹¹⁴ MARTÍNEZ Rafael, *Prácticas de sistemas políticos comparados. Centro América y Caribe*, Barcelona, Ediciones Universitat, 2001, p. 140.

¹¹⁵ DOMINGUEZ Roberto et al., *El estado de la paz y la evolución de las violencias: la situación de América Latina*, Montevideo, Trilce, 2000, p. 89.

Alfonsín lo hizo la administración Menem,¹¹⁶ desmantelando las principales fuentes de poder de los militares, reduciendo el personal militar en un 55 por 100 y aminorando los gastos en más de un 100 por 100.

La trayectoria de Uruguay es también un caso ilustrativo de la posición de los militares en el sistema político, en un sentido opuesto al proceso de debilitamiento a sus homólogos en Argentina, agravado por su derrota de la guerra contra Gran Bretaña por la disputa de las islas Malvinas. Las Fuerzas Armadas uruguayas detentan un poder muy acrisolado derivado de un entramado político muy pluralista, negociador, consciente de un equilibrio de poderes y por ser también un sector tradicional altamente profesionalizado y con un poder corporativo destacado.

Chile sin duda, es el ejemplo más extremo del poder e influencia de la corporación militar en la vida política y más allá del poder corporativo, la legitimación de los militares parece ser bastante excepcional, en el marco de este país latinoamericano. Pinochet se apoyó en la gran tradición de lealtad y sentido de jerarquía de las Fuerzas Armadas y en 1980, Chile se situó entre los países latinoamericanos que mayor cantidad de recursos destinaron a las Fuerzas Armadas, más del 6 por 100.¹¹⁷ Jorge Prat del Partido Nacional planteó la tesis del “vacío de poder”, de acuerdo a la cual, la política chilena llegaría a un punto en que el poder sólo podría ser ocupado por dos fuerzas políticas: el Comunismo o el nacionalismo representado por las Fuerzas Armadas. Y desde luego, los militares fueron mucho más vulnerables al discurso autoritario, antidemocrático y violento de la ultraderecha, apoyado por el discurso pratista, que enfatizaba la necesidad de una recuperación del sentido de la autoridad, de la exclusión del marxismo, de un sindicalismo despolitizado y de una mayor injerencia de las Fuerzas Armadas en la vida nacional.¹¹⁸

En Brasil, la caída abrupta del personal militar y de las importaciones en productos castrenses, se acompaña de un crecimiento excepcional del gasto militar,

¹¹⁶ ROMERO Aníbal, *Chávez: La sociedad civil y el estamento militar*, Venezuela, Alfadil, 2003, p. 79.

¹¹⁷ ANGELL Alan, *Chile de Alessandri a Pinochet: en busca de la utopía*, Santiago de Chile, Andrés Bello, 1993, p. 109.

¹¹⁸ VALDIVIA ORTIZ DE ZÁRATE Verónica, *El golpe después del golpe: Leigh Vs. Pinochet: Chile 1960-1980*, Santiago de Chile, Lom, 2003, p. 43.

determinado sobre todo por la expansión de la industria militar. La historia muestra la presencia tradicional de los militares en las esferas de decisiones y es a partir de 1964, durante el periodo militar, cuando esta presencia se vio notablemente fortalecida y donde se inició el gran desarrollo de la industria armamentística.

El sistema político de México por su parte, desde la consolidación del proceso revolucionario, nunca se mostró proclive a la aceptación de una corporación militar autónoma y desarrolló mecanismos para tener bajo el control del Estado y del Partido Revolucionario Institucional (PRI), las acciones del elemento castrense.¹¹⁹ Desde los años de la década de los ochenta, México inició la puesta en marcha de una política económica, que se ha denominado como neoliberal, para poder incorporarse a la globalización mundial. Para ello se vio en la necesidad de hacer cambios en la Constitución, para ajustarse al mercado internacional y desde el punto de vista militar a partir de 1981 y hasta 1991, la asistencia militar de EEUU a México se disparó hasta un 60 por 100, como parte ostensible de la “guerra antidroga”.¹²⁰

Colombia por su parte ilustra el grado de militarización, como consecuencia de la guerra interna con la guerrilla, pérdida de control de las instituciones por parte del poder político, dificultades en el mantenimiento de la ley y el orden de parte importante de su territorio y del conflicto generado por la producción y tráfico de la droga. Es evidente el aumento del peso relativo de los militares en el sistema político, por cuanto que en estas circunstancias se exige un fortalecimiento de los aparatos militares y paramilitares. Dadas las orientaciones generales de la estrategia anti-subversiva, el aumento del gasto militar en el Presupuesto, es proporcional con las cifras correlativas de crecimiento de la guerrilla y de su presencia territorial.¹²¹

En Perú, el Ejército fue tal vez la organización más golpeada, a partir del regreso de la democracia y especialmente después de la guerra contra el terrorismo y la caída de Fujimori, especialmente cuando más de treinta generales fueron destituidos con

¹¹⁹ KANOUSI Dora y MACHUCA RAMÍREZ Jesús Antonio, *El zapatismo y la política*, México, Plaza y Valdés, 1998, p. 69.

¹²⁰ COCKCROFT James, *La esperanza de México: Un encuentro con la política y la historia*, México, Siglo XXI, 2001, p. 405.

¹²¹ CUBIEDES Fernando, *Burocracias armadas: El problema de la organización en el entramado de las violencias colombianas*, Barcelona, Norma, 2005, p. 181.

procesos penales pendientes. Esta pérdida de prestigio afectó a la dirección de las unidades, lo que unido a los bajos salarios, a la deficiente seguridad social y a la poca simpatía de la población, produjo una organización castrense debilitada y con urgente necesidad de reentrenamiento, elevación de su moral y mejor Presupuesto.¹²² Por otra parte, autores internacionales señalan que los excesivos gastos en armamento de Perú, no pueden o no deben hipotecar su futuro, dado que los pueblos que lo habitan todavía están en condiciones de subdesarrollo. Se señala que la falsa dicotomía “seguridad o desarrollo”, históricamente nunca ha conseguido una buena defensa militar y siempre, en cambio, ha logrado hacer perdurar y agudizar el subdesarrollo. La conclusión estriba en que las demandas por satisfacer las voraces e insaciables exigencias de la Defensa, invariablemente han estrangulado las economías más pobres, dejándolas sin recursos para educación, salud, carreteras, etc.¹²³

Iguals consideraciones pueden hacerse para Ecuador, en donde las disposiciones del Comando General del Ejército, determinan el propósito de las actividades de apoyo al desarrollo, para que en coordinación con las entidades civiles, busquen satisfacer las necesidades de la población, especialmente del área rural. El enfoque de desarrollo de la comunidad sirve de base para la consecución del desarrollo agrario, con lo que se aspira a obtener mejores resultados, con los que a su vez garantizar la pervivencia institucional de las Fuerzas Armadas e incluso del concepto de la nación.¹²⁴

Por último y para cerrar estas consideraciones sobre la paz y la violencia armada en América Latina, es preciso hacer una consideración sobre Bolivia relativa al año 1981, cuando el general Bernal quería llevar a cabo la compra de aviones supersónicos. La alternativa de elección se presentó entre los Mirage y los MIG-23, hasta que la revista norteamericana “Newsweek” en su número de 9 de febrero de 1981, asoció esta compra millonaria con la única fuente de financiación con que podía contar el general

¹²² SÁNCHEZ DAVID Rubén, *Seguridades en construcción en América*, Bogotá, Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Universidad del Rosario, 2005, p. 163.

¹²³ KLAUER Alfonso, *Rebelión contra el centralismo*, Editor Juan Carlos MARTINEZ COLL, disponible en <www.eumed.net/libros/2005/ak8/>

¹²⁴ ORTIZ Cecilia, *Indios, militares e imaginarios de nación en el Ecuador del Siglo XX*, Quito, Editorial Abya Yala, 2006, p. 221.

boliviano, que era la cocaína y ante la presión internacional, al descubrirse la fuente de financiación, no se llevó a cabo la operación.¹²⁵

6.3.3. Tercer Mundo.

El análisis de los conflictos armados en el Tercer Mundo desde finales de la Segunda Guerra Mundial, ha puesto de manifiesto la importancia del papel interno del gasto militar, en asegurar la subsistencia de las relaciones de poder, contra el reto de quienes quieren cambiarla por la fuerza. Y para tal función no sólo se emplean fuerzas a nivel nacional, sino que cada vez con mayor frecuencia, participan Fuerzas Armadas de otros países, como es el caso del apoyo que brindan las Fuerzas Armadas de EEUU, con más y mejor equipo al Ejército iraquí.¹²⁶

Además hay que añadir lo mucho que ha sufrido África, por la casi total desaparición de la democracia en el continente africano, la Guerra Fría tuvo un impacto fundamental y el apoyo de la Unión Soviética dio lugar a regímenes, paradójicamente muy poco socialistas, además EEUU apoyó también a otros regímenes muy poco democráticos, simplemente porque se enfrentaban a la Unión Soviética y a China, como es el caso de Marruecos.¹²⁷ Con el fin de la Guerra Fría, los analistas internacionales creen que hay una oportunidad de cambio y aunque todavía no se ha producido, se pueden detectar los primeros indicios.

Desde luego aquellos países de África que se mantuvieron más democráticos, como Zimbawe, sin el periodo del actual presidente y Botswana, han obtenido siempre mejores resultados que los países que no observaron la democracia. Sin embargo y aunque el actual Presidente de Zimbawe Mugabe, se haya convertido en un adicto al poder, muchos ciudadanos interpretan que el Presidente, pese a su despotismo, sigue

¹²⁵ LATIN AMÉRICA BUREAU, *Narcotráfico y política*, Madrid, Instituto de Estudios políticos para América Latina y África, 1992, p. 74.

¹²⁶ BAKER James, *Informe del grupo de Irak*, Charleston, Biblio Bazaar Life, 2008, p. 92.

¹²⁷ FIBLA GARCÍA-SALA Carla, *España-Marruecos desde la orilla sur: la relación hispano-marroquí: opiniones e ideas*, Barcelona, Icaria, 2005, p. 15.

afanándose por el país y es capaz de plantar cara incluso a las grandes potencias occidentales.¹²⁸

Por lo tanto, es importante el cambio político hacia la democracia y confiar en los movimientos populares de distintos tipos, porque un gran error en el contexto africano, ha sido que en vez de movimientos populares, ha habido movimientos de una elite militar. Es muy importante defender la necesidad, de que existan movimientos políticos pluralistas y de que se abran canales, para que las necesidades e ideas de la gente se puedan reflejar en la política de sus países. Además de los aspectos políticos y económicos, también son necesarios movimientos sociales de muchos tipos y el papel de las Organizaciones No Gubernamentales, ONG, se está empezando a reconocer ahora más adecuadamente que en el pasado.

En Bangladesh, un país vecino de la India, la mayoría de los cambios importantes han sido conseguidos por las ONG, más que por la Administración del país y la asistencia sanitaria fue desarrollada por, sobre todo, una Organización No Gubernamental llamada “Salud para el Pueblo”. Además en otras zonas africanas, el “Banco Rural” fue un movimiento, iniciado también por una Organización No Gubernamental. Estas iniciativas se pusieron en marcha cuando el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, habían alertado sobre las condiciones sanitarias y la asistencia social que estaban decayendo drásticamente.¹²⁹ Hay una participación muy activa de las ONG en África, en la India y en cierta medida también en Latinoamérica, pues tienen un papel muy importante que desempeñar en distintos aspectos, tanto como vehículo para influir en la política, como a través de iniciativas directas, porque no es necesario esperar a que actúen las Administraciones Públicas antes de hacer algo.¹³⁰

Es muy importante para las economías del Tercer Mundo el “tipo de interés” bancario, pues amarga la vida a los países deudores y la Deuda global no puede ser

¹²⁸ ALONSO OLLACARIZQUETA Lucía, *Pensando en África: Una excursión a los tópicos del Continente*, Barcelona, Icaria, 2000, p. 90.

¹²⁹ MELVERN Linda, *Un pueblo traicionado: El papel de Occidente en el genocidio de Ruanda*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2007, p. 101.

¹³⁰ VERDEJO José Antonio y VELARDE FUENTES Juan, *Norte-Sur: Un nuevo orden mundial humano*, Madrid, Editorial Complutense, 1996, p. 128.

atribuida por entero a la compra de armas, o a proyectos innecesarios o al consumo suntuario, o a los sobornos, o a la fuga de capitales. Hubo razones totalmente ineludibles para endeudarse, que no tuvieron nada que ver con las opciones de los Gobiernos, porque aunque los países del Tercer Mundo hubieran estado gobernados por personas moralmente intachables y honradas, estarían empantanados de igual modo en un marasmo de deudas.

Los países deudores del Tercer Mundo deberían haberse atendido a las decisiones de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), respecto a los precios del petróleo y a las de los países acreedores y sus banqueros, en lo concerniente a los tipos de interés,¹³¹ porque en los años setenta los países contrajeron la mayor parte de su deuda a tipos variables o “de mercado”, lo que quiere decir, que el precio de usar dinero prestado podía cambiar con el tiempo. Cuando realizaron los empréstitos, los deudores estaban apostando a que podrían pagar a “x” por ciento, si perdían la apuesta como efectivamente ocurrió, tenían que pagar una tasa mucho más elevada, impulsada hacia arriba por el elevado déficit norteamericano y todo esto agravado por el alza constante del precio del petróleo.

Es interesante comprobar como la falta de libertad de prensa, también contribuye al oscurantismo y mal uso de los fondos públicos, en este sentido los periodistas indios han sido muy buenos en cuanto a la lucha contra la corrupción en el Gobierno y en cuanto a la prevención de las hambrunas en la India, porque no ha habido hambrunas desde la independencia, a diferencia de África y ello ha sido posible desde el poder de la Prensa, porque cualquier fallo en ese sentido hubiera significado una derrota electoral, mientras que desde el militarismo no se plantean así las cosas. No ha habido nada tan negativo para África como el declive del periodismo africano en los años sesenta, setenta y ochenta, esto fue consecuencia de la Guerra Fría, porque los partidos de la oposición fueron suprimidos, la prensa libre desapareció, las críticas a los gobiernos

¹³¹ GEORGE Susan, *La trampa de la deuda: Tercer Mundo y dependencia*, Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África, 1990, p. 43.

fueron prohibidas, ya fueran gobiernos de izquierdas o de derechas y toda oposición desapareció en la mayoría del continente africano.¹³²

Las actividades militares cubano-soviéticas, fueron una de las razones por las cuales el panorama internacional se oscureció y se materializó cuando el Presidente norteamericano Carter manifestó: “No me cabe duda alguna de que la Unión Soviética está utilizando a Cuba como subrogada en varios lugares de África”. Hacia el otoño de 1977 hubo informes, en el sentido de que Cuba había mandado a África más tropas y asesores militares y EEUU consideraba que el expansionismo cubano-soviético era contrario a sus intereses nacionales. Cuando Zbigniew Brzezinski, consejero de Seguridad Nacional de EEUU, desde el Departamento de Estado hizo pública la presencia militar cubana en África, reaccionó el Congreso en 1979 y por primera vez en una década, incrementó el Presupuesto de Defensa en un 10 por 100.¹³³

En África pese al aumento del número de conflictos armados, las diferentes fuentes de datos, confirman la tendencia descendente de los gastos militares durante la mayor parte del decenio de los noventa. Sin embargo, los gastos militares siguen siendo relativamente altos en los países africanos: 2,3 por 100 del PIB en 1998, frente al 1,6 por 100 del PIB en Asia y 1,3 por 100 en América.¹³⁴ En lo que respecta a los países en desarrollo y en transición, el gasto militar de África como proporción del PIB es mayor que el de todas las demás regiones, con excepción del Oriente Medio y como proporción del gasto público los desembolsos militares se redujeron del 12,5 por 100 en 1990, al 8,5 por 100 en 1998 en África.

En el Oriente Medio y tomamos solo un ejemplo, EEUU es el principal proveedor de armas de Israel y su ayuda externa ha sido de hasta el 20 por 100 del total, es decir, más que ningún otro país en los últimos treinta años y desde 1985, el Estado judío obtiene una media de casi 2.000 millones de dólares en ayuda militar y 1.000 millones en asistencia económica al año. Además, el 20 por 100 del Presupuesto de

¹³² Loc. cit. 128, p. 129.

¹³³ PASTOR Robert, *El remolino: la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe*, México, Siglo XXI, 1995, p. 53.

¹³⁴ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *Perspectivas de la Economía Mundial*, Washington, International Monetary Fund, 1999, p. 156.

Defensa israelí esta financiado por EEUU y por ejemplo, su fuerza aérea posee más aviones F-16 que ningún otro país aparte del propio EEUU.¹³⁵

Kende hace un análisis minucioso de la dinámica del proceso bélico y militar del Tercer Mundo y según sus criterios llega a la conclusión de que entre 1945 y 1976, se han originado en el mundo 120 conflictos armados.¹³⁶ Para Kende son tres los criterios que deben cumplirse a efectos de incluir un determinado conflicto, en sus categorías de análisis:

1.- Que haya una cierta continuidad entre choques armados a lo largo del tiempo, por esporádicos que sean. Es el caso de las relaciones entre Turquía y Grecia con sus conflictos diplomáticos constantes y su enfrentamiento directo en la isla de Chipre, que se agravó cuando EEUU pareció apoyar en la época de Carter al régimen de Ankara, en detrimento de Grecia.¹³⁷ La realidad de la confrontación con Turquía se impone en las relaciones internacionales, a pesar del aparente estancamiento del tema chipriota y esto se nota por ejemplo, en los Presupuestos de Defensa griegos, junto con el segundo lugar europeo en cuanto importaciones de armas por parte de Grecia, en el periodo de 1977 a 1979.¹³⁸

También se pueden mencionar las consecuencias directas del hundimiento del imperio portugués y de la generalización de las luchas revolucionarias en África Austral, que se concretaron en el esfuerzo de guerra que tuvo que realizar Suráfrica. Un esfuerzo de guerra propiamente dicho y reflejado por el aumento del Presupuesto de Defensa, que alcanzó oficialmente 1,7 mil millones de rands en 1977, cuando por ejemplo, era tan sólo de 700 millones de rands en 1974.¹³⁹ Un esfuerzo de guerra indirecto que se tradujo en las formidables inversiones que Sudáfrica se ha visto obligada a realizar, para su plena integración en la economía occidental y de esta

¹³⁵ MESA Manuela y GONZÁLEZ BUSTELO Mabel, *Poder y democracia: Los retos del multilateralismo*, Barcelona, Icaria, 2006, p. 161.

¹³⁶ Loc. cit. 31, p. 193, apud, KENDE Istvan, "Dynamics of Wars of Arms Trade and of Military Expenditure in the Third World 1945-1976", *Instant Research on Peace and Violence*, abril 1977.

¹³⁷ CABRERA M.A., *La seguridad en el Mediterráneo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África, 1985, p. 34.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 32.

¹³⁹ LEFORT René, *Sudáfrica: Historia de una crisis*, México, Siglo XXI, 1978, p. 135.

manera concienciar a la población para promover la importancia de una transición democrática y pacífica.¹⁴⁰

2.- Que exista un cierto grado de combate, organizado por ambos lados o de una organización destinada al mismo, aunque sea de forma clandestina. Podemos ver que Sudán no es ya un aliado de los países occidentales durante la Guerra Fría, sino un “Estado sin Ley”, convertido en la “Meca del terrorismo internacional” y culpable de violaciones de los derechos humanos, de la poblaciones cristianas del sur de Sudán.¹⁴¹ Sudán se alineó del lado de Saddam Hussein durante la Guerra del Golfo y además alberga actualmente a una multitud de organizaciones políticas transnacionales, muchas veces terroristas y ferozmente hostiles al nuevo orden mundial promovido por EEUU.

Es de reseñar que la acumulación de la deuda externa en Uganda durante el régimen del presidente Musaveni, coincide en el tiempo con la guerra civil de Ruanda y del Congo. Y es que una porción del dinero destinado a los programas civiles de Uganda, se estaba destinando a organizaciones, como las Fuerzas de Defensa del Pueblo de Uganda, que de alguna manera estaban inmiscuidas en operaciones militares en Ruanda y el Congo.¹⁴² Por otra parte el desafío de hacer la escuela accesible a todos los chicos y chicas de Uganda, puede ser sucintamente descrito, señalando sus rasgos más determinantes: la mitad de la población de Uganda tiene menos de 15 años. El ejemplo era Tanzania, que en la década de los setenta, siendo un país pobre tenía excelentes índices de educación, posibles por las grandes inversiones en servicios públicos y la cuadruplicación de las asignaciones presupuestarias para los costes corrientes.¹⁴³

3.- Que se den ciertas actividades de Fuerzas Armadas regulares en al menos uno de los bandos, es decir, que estén presentes en combate las fuerzas subordinadas al Gobierno, por ejemplo, en Angola tras varias décadas de guerra, merced al control absoluto del aparato del Estado y por muchas de las redes sociales tejidas por el régimen

¹⁴⁰ NELSON Jane, *El negocio de la paz: el sector privado como socio en la prevención y resolución del conflicto*, Barcelona, Norma, 2002, p. 135.

¹⁴¹ ANTRAZYT, *A la sombra de las guerras justas: El orden internacional y la acción humanitaria*, Barcelona, Icaria, 2004, p. 131.

¹⁴² CHOSSUDOVSKY Michel, *Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial*, 2ª edic., México, Siglo XXI, 2002, p. 134.

¹⁴³ TOMASEVSKI Katarina, *El asalto a la educación*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2004, p. 193.

autoritario, han hecho posible el retroceso económico y la exclusión de parte de la población, en consecuencia, han dejado una sociedad civil profundamente debilitada. Desde la independencia de Portugal en 1975, la guerra asoló Angola, estableciéndose la lucha por el poder y por la riqueza del país, es decir los diamantes y el petróleo, con el resultado de medio millón de personas asesinadas y cuatro millones de desplazados.¹⁴⁴

Otro caso es Afganistán, en el momento en que los comunistas animados por Moscú dieron un Golpe de Estado en 1978, en un principio la Unión Soviética les suministró una ayuda limitada, pero en diciembre de 1979 tropas soviéticas entraron en el país, al que los estrategas soviéticos consideraban como una posición clave entre el Oriente Próximo y los países del Sur de Asia.¹⁴⁵

Otro caso sería Bosnia-Herzegovina, cuando Yugoslavia se fragmentó a principios de los años noventa y Slobodan Milosevic el líder de Serbia, el Estado más grande del país, adoptó políticas de implacable corte nacionalista. Empezó a usarse el término “limpieza étnica”, para describir la expulsión sistemática, de uno o más grupos étnicos, de las ciudades y pueblos en los que hasta entonces habían vivido serbios, croatas y bosnios musulmanes juntos.¹⁴⁶

Los datos disponibles permiten señalar que el proceso de militarización del Tercer Mundo, se acentuó en las pasadas décadas, para a continuación descender un poco, aunque las necesidades básicas de sus poblaciones disten mucho de estar cubiertas, es decir, de un 5 por 100 del PIB posteriormente cayó a un 3 por 100.¹⁴⁷

¹⁴⁴ MESA Manuela y GONZÁLEZ BUSTELO Mabel, *Escenarios de conflicto: Irak y el desorden mundial*, Barcelona, Icaria, 2004, p. 149.

¹⁴⁵ Loc. cit. 68, p. 159.

¹⁴⁶ MATTHEWS Jenny, *Mujeres y guerra*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2006, p. 192.

¹⁴⁷ GANDARILLA SALGADO José Guadalupe, *Globalización, totalidad e historia: Ensayos de interpretación crítica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 145.

Gasto Militar (en millones de dólares) efectuados por países del Tercer Mundo 1975-1997

Años	Total/mundial	Países en desarrollo	Porcentaje del total	Gasto Militar (% del PIB)	Gasto (% del gasto gubernamental)
1975	502.959	32.775	6,5	-	-
1980	560.571	40.145	7,2	-	-
1985	971.000	167.800	17,3	5,5	19,0
1986	1.018.200	172.900	17,0	5,3	18,6
1987	1.050.800	170.100	16,2	4,9	17,6
1988	1.080.200	168.800	15,6	4,4	18,2
1989	1.089.000	166.600	15,3	4,1	17,0
1990	1.105.600	193.300	17,5	4,4	19,1
1991	1.048.800	200.400	19,1	4,3	19,7
1992	973.800	203.100	20,9	3,6	14,2
1993	912.300	180.100	19,7	3,0	11,7
1994	878.800	183.900	20,9	2,8	12,9
1995	864.500	196.700	22,8	2,8	13,0
1996	810.000	212.000	26,2	2,7	13,4
1997	842.000	232.000	27,6	2,7	13,3
1998	834.000	207.400	24,8	2,5	12,3
1999	847.000	213.300	25,2	2,9	14,2
2000	877.000	222.900	25,4	2,9	14,2
2001	895.000	236.700	26,5	2,8	13,7
2002	952.000	241.700	25,4	2,4	11,8
2003	1.015.000	247.100	24,3	2,2	10,8
2004	1.071.000	264.300	24,7	1,8	8,8
2005	1.113.000	278.400	25,0	1,8	8,8
2006	1.142.000	292.400	25,7	1,7	8,3
2007	1.182.000	311.500	26,3	1,4	6,8
2008	1.226.000	324.000	26,4	1,6	7,8

Fuente: elaboración propia, a partir de datos de SIPRI Yearbook 1983 y 2009, ACDA, World Military Expenditures 2009. Las cifras están en US \$(dólares EEUU) a precios constantes de 2005 y tasas de cambio para 1975-2008.

TERCERA PARTE

INVESTIGACIÓN OPERATIVA

CAPÍTULO 7

MODELO MATEMÁTICO

CAPÍTULO 7

MODELO MATEMÁTICO

7.1. CONCEPTO

7.1.1. Introducción

El entorno político es el aparato institucional y legal, que regula o condiciona la actividad económica de la sociedad, es decir, el sistema de asignación de recursos, el cual se refleja en la existencia de unos tipos de agentes económicos concretos y cada uno de ellos con sus formas específicas de comportamiento económico. Como hemos visto, por ejemplo, en la Unión Soviética y los demás países del bloque socialista, el entorno político implicaba que la propiedad de los recursos era fundamentalmente colectiva. Este sistema ha desarrollado sistemas de asignación, donde las decisiones de qué, como y cuanto producir están centralizadas y los individuos son meros ejecutores, pero cabe la posibilidad de descentralizar las decisiones al nivel de las empresas.

Por otro lado, los entornos políticos existentes en la mayoría de los países occidentales, han desarrollado sistemas de asignación basados fundamentalmente en las decisiones de los agentes económicos privados. Sin embargo, esta preeminencia del sector privado no obsta para que en ellos el sector público, juegue también un papel importante como autoridad para asignar recursos económicos.¹

Tradicionalmente durante la Antigüedad, en los grupos sociales era habitual confundir los bienes públicos con los privados, como por ejemplo, los bienes de la nación eran los bienes del Rey.

¹ CUERVO-ARANGO MARTÍNEZ Carlos y TRUJILLO DEL VALLE José A., *Introducción a la economía*, México, Mc Graw-Hill, 1986, p. 7.

Las sociedades modernas tienen una estructura económica compleja, tanto en su entorno económico como en los sistemas de asignación y existen millones de consumidores y empresas que producen, intercambian y consumen cientos de miles de mercancías. Naturalmente, no es posible describir con detalle todos y cada uno de los agentes y sus características, ni todas y cada una de las mercancías, pero para que cualquier estudio económico tenga conclusiones es imprescindible hacer un modelo económico. Un modelo económico es la reducción de un fenómeno a sus características básicas, identificando las relaciones de dependencia y las causas que lo motivan, es una abstracción de lo accesorio en beneficio de lo fundamental. El uso de modelos es común a todas las ciencias, por ejemplo, en las ciencias de la naturaleza, como la física o la química, el científico construye las condiciones ideales para el análisis de un determinado fenómeno.

El enfoque científico de los problemas presupuestarios, ha sido denominado investigación operativa presupuestaria y se ha desarrollado hasta llegar a constituir una rama especializada de estudio, desde su aparición en la Segunda Guerra Mundial.² La investigación operativa representa el esfuerzo para examinar de forma completa, las distintas alternativas abiertas para ayudar al que debe decidir, además de buscar nuevos métodos y nuevos procedimientos para efectuar operaciones.

Una distribución eficiente de cualquier recurso escaso, se define, como la que maximiza la producción de la totalidad de los elementos productivos de que se dispone. Esta definición es muy general y puede aplicarse tanto a un horno de petróleo o a una planta de energía nuclear. El concepto de eficiencia en la asignación de recursos, mide el grado en que la sociedad suministra a los consumidores, el mayor conjunto posible de mercancías en las porciones deseadas, dada la dotación de factores y de tecnología de la sociedad.³

Por otra parte, el estudio de la relación entre la competencia perfecta y la eficiencia en la asignación, pertenece al reino de la economía del bienestar, que es el

² BUCHANAN James, *Hacienda Pública*, trad. Alfonso Rodríguez Sáinz, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1968, p. 254.

³ SAMUELSON Paul y NORDHAUS William, *Economía*, 14ª edic., Madrid, McGraw-Hill, 1993, p. 353.

término general, que se utiliza para referirse al análisis normativo de los sistemas económicos y pueden surgir problemas, cuando tratamos de aplicar la noción de eficiencia a la distribución de una suma fija presupuestada, entre las muchas posibles categorías de gasto.

Algún criterio debe ser utilizado para valorar la distinta composición del presupuesto, según las diferentes posibilidades, porque entender que gastar el dinero eficientemente tiene lugar cuando se obtiene la máxima utilidad, es aplicar un criterio muy difuso. También son muy genéricos los criterios del bienestar social o el interés público, porque de ambos conceptos no se pueden dar definiciones inequívocas, por lo cual deberá existir la racionalidad en la adopción de decisiones.⁴ Las decisiones sobre el gasto, por cualquier autoridad que sean adoptadas, pueden hacerse en forma más racional, si los autores de las decisiones están mejor informados, por consiguiente, los procesos de adopción de decisiones tienen que ser racionales.

Entendida la racionalidad, como el proceso que determina si se facilita o no información plena, con respecto a las consecuencias de los procesos alternativos en marcha, para obtener la completa optimización de recursos. Los dos términos invocados con mayor frecuencia en el campo de las Ciencias Sociales, son sin duda los de eficiencia y justicia, pues si la eficiencia es el problema fundamental de los economistas, la justicia es el faro que guía el trabajo de los profesionales del derecho.

En todo modelo o teoría económica, subyace una determinada concepción de eficiencia, la economía no es sino la ciencia de la administración eficiente de los recursos escasos, luego la eficiencia tiene que ser lo mismo que racionalidad económica. El “homo economicus rationalis” de la teoría económica clásica y neoclásica, descansa sobre dos supuestos fundamentales, el primero es que todo agente económico tiene una meta o finalidad consistente en maximizar su satisfacción. El segundo supuesto, es que dada una meta y unas restricciones, el agente económico racional elige aquel camino que verificando las restricciones, le depara la máxima utilidad.⁵

⁴ Loc. cit. 2, p. 257.

⁵ SUÁREZ SUÁREZ Andrés, *Nueva Economía y Nueva Sociedad. Los grandes desafíos del siglo XXI*, Madrid, Pearson Educación, 2001, p. 123.

El fin de la actividad económica, es el de satisfacer las necesidades humanas a través del intercambio de bienes y servicios, para resolverlo se han formulado numerosos modelos matemáticos y diversas técnicas o métodos de optimización, por lo que eficiencia y racionalidad económica vienen a ser una misma cosa. El denominado teorema de la “mano invisible”, descubierto por Adam Smith y demostrado matemáticamente un siglo más tarde, al que según Samuelson se llegó por accidente casi milagroso de la Ciencia Económica, es el argumento intelectual de mayor peso en favor del orden económico capitalista.

Hay tres ideas fundamentales en el mundo económico de Smith, que hacen que la humanidad progrese hacia la riqueza:

1.- La fuerza impulsora del interés o egoísmo individual.

2.- El mecanismo regulador del mercado, el cual a través de la ley de la oferta y la demanda, hace que el comportamiento anárquico y egoísta de los diferentes individuos conduzca al equilibrio social.

3.- El principio de la división del trabajo, que lleva a una mecanización creciente de los procesos productivos y el incremento de la productividad del trabajo.

Una asignación de los recursos económicos es eficiente en el sentido de Pareto, cuando no existe ningún otro procedimiento de asignación alternativo, que mejore la situación de algunas de las personas afectadas, sin empeorar la situación de algunas otras.⁶ Las políticas gubernamentales pueden ser óptimas desde varios puntos de vista, tales como el nivel de desempleo, la tasa de inflación, etc., porque la Macroeconomía es una parte de la Economía orientada a la Política.

Desde 1970 ha habido años, según el economista James Tobin problemáticos para la Macroeconomía, pues en aquella época dominaba la economía keynesiana, fundamentándose como un ataque a la ortodoxia de la economía clásica. A su vez, la economía keynesiana fue contestada por el monetarismo y la teoría desarrollada por los

⁶ El economista italo-suizo Vilfredo Pareto fue uno de los más importantes teóricos de la economía del bienestar y demostró que el mero funcionamiento del mercado conduce a una situación de máximo bienestar u óptimo de Pareto.

economistas desde el punto de la oferta monetaria, quienes criticaron la posición keynesiana.⁷

Los puntos de vista de la teoría del lado de la oferta monetaria, fueron un elemento importante en la reorientación de la política macroeconómica, que tuvo lugar cuando la Administración Reagan llegó al poder en 1981 y aunque los dirigentes políticos han sido siempre propensos a gastar por múltiples vías, las ideas keynesianas significaron un vuelco fundamental en la actitud de los Gobiernos. Tanto si el Gobierno dejaba de ser el vigilante de la actividad privada para convertirse en el agente principal de la realidad económica, o si el crecimiento y el empleo aparecían como objetivos centrales, o si el equilibrio de las Cuentas Públicas pasaba a estar en un segundo plano.

En estos casos, la medida en el gasto y el temor al déficit dejaban de ser la regla de oro de la acción pública, para transformarse en unos referentes lejanos y difusos, es lo que Buchanan denomina la destrucción de la moral “victoriana”.⁸ Eliminado ese freno, casi todos los países de economía tipo occidental, aceleraron el crecimiento del gasto público durante los años cincuenta y sesenta, buscando el objetivo de la estabilización y procurando más bienestar a los ciudadanos, lo que parecía además avalado por los hechos. Los Gobiernos acentuaban la intervención de las economías, dilataban artificialmente la demanda y ampliaban la cobertura social de los riesgos individuales, sin que el potencial de crecimiento disminuyera.

El debate central no es otro, que la polémica keynesiano-monetarista sobre el funcionamiento de las economías de mercado, porque para los keynesianos la economía de mercado es inestable a corto plazo. Pero los ritmos de crecimiento pueden moverse muy por debajo de los niveles de pleno empleo, es decir, hay que lograr que el crecimiento evite niveles de paro superiores a los ocasionales. Para lograr esto, se dilata la demanda global de la economía a través de medidas fiscales y monetarias, en consecuencia los Gobiernos pueden aumentar el gasto público, que es la principal receta keynesiana.⁹

⁷ FROYEN Richard, *Macroeconomía-Teorías y Políticas*, Santafé de Bogotá, Mc Graw-Hill, 1995, p. 123.

⁸ REQUEIJO GONZÁLEZ Jaime, *España en Deuda 1975-1995*, Madrid, McGraw-Hill, 1998, p. 33.

⁹ *Ibidem*, p. 19.

También se puede aumentar la cantidad de dinero para reducir los tipos de interés y estimular el consumo e inversión privados, aunque esto supone un cierto riesgo inflacionario al keynesianismo clásico no le preocupaba mucho. Por el contrario, para los monetaristas de las diversas escuelas, la economía de mercado es bastante estable y sobre todo auto-equilibradora si existe flexibilidad de precios y salarios, pues cualquier disminución de la demanda se corregirá. Si existe flexibilidad de salarios, el desempleo no debe alcanzar niveles inquietantes, porque la reducción de salarios dará lugar a una mayor demanda de horas de trabajo.

Toda economía registra en cada momento una tasa de paro, la tasa natural derivada de una serie de características estructurales, en especial de la organización del mercado de trabajo, que no puede ser reducida sin modificar esas condiciones. Estimular artificialmente el gasto nominal de una economía, no se traducirá para los monetaristas en un mayor crecimiento y un menor desempleo, sino en una mayor inflación y hacer crecer la cantidad de dinero, no tendrá sino efectos negativos sobre el conjunto de la economía.¹⁰

La actividad económica ha sido parte integrante de la vida humana durante muchos años, la misma palabra “economía” viene del griego y significa “gestión doméstica” y desde antes de los griegos, existían mercaderes que entendían ciertos fenómenos económicos. Por ejemplo, sabían que una cosecha pobre implicaba un aumento de precio del trigo, pero que una escasez de oro provocaba una disminución de precio, así pues los conceptos económicos se expresaban con una matemática rudimentaria.

7.1.2. Utilización de las Matemáticas

A los mercaderes y agricultores les bastaban conceptos como enteros y fracciones, junto con las cuatro reglas de la aritmética para discutir y debatir las

¹⁰ Ibidem, p. 21.

actividades y sucesos económicos de la vida diaria.¹¹ Incluso los cálculos de intereses de los préstamos no revestían complicación, la aritmética bastaba para cumplir estas tareas y sin los conceptos de cero y del sistema de numeración decimal, cuando se necesitaba un aparato de calcular, el ábaco era suficiente. Hoy día es esencial para un investigador de economía una comprensión de las matemáticas, aunque se pueden dar de forma clara sin usar matemáticas, razonamientos convincentes de problemas económicos sencillos.

Así pues la economía matemática, es sólo un método del análisis económico y no difiere del método no matemático, ya que el objetivo de cualquier análisis teórico sin importar el método, es obtener un conjunto de conclusiones mediante un razonamiento. La diferencia principal entre “economía matemática” y “economía literaria” es la siguiente: en la primera las suposiciones y conclusiones se expresan con símbolos matemáticos y mediante ecuaciones, sin embargo, en la segunda o “economía literaria”, se utilizan palabras y enunciados. Además en lugar de lógica “literaria”, se hace uso de teoremas matemáticos en el proceso de razonamiento, porque los símbolos y las palabras son en realidad equivalentes, poco importa que método se elija.

En general se observa que el método matemático tiene las siguientes ventajas:

- 1.- El “lenguaje” usado es más conciso y preciso.
- 2.- Existe una gran cantidad de teoremas matemáticos a nuestro servicio.
- 3.- Se evita las suposiciones implícitas indeseables, al tener que expresar de forma explícita todas las suposiciones.
- 4.- Se permite tratar el caso general de “n” variables.

En contra de estas ventajas, se alude por parte de algunos autores que una teoría deducida de forma matemática es irreal, pero la teoría es por sí misma una abstracción del mundo real.¹² El modelo matemático es un dispositivo para distinguir sólo los factores principales, de manera que se pueda estudiar el problema principal, sin las muchas complicaciones secundarias que se dan en la realidad.

¹¹ SYDSAETER Knut y HAMMOND Peter, *Matemáticas para el Análisis Económico*, Madrid, Prentice Hall, 1996, p. 1.

¹² CHIANG Alpha y WAINWRIGHT Kevin, *Métodos fundamentales de economía matemática*, 4ª edic., México, McGraw-Hill, 2006, p. 3.

Conviene distinguir el término Economía Matemática, con el término relacionado de Econometría, pues como se indica con la parte “métrica”, la Econometría tiene por objeto fundamentalmente la medición de datos económicos. Por lo tanto, la Econometría trata del estudio de observaciones empíricas, por medio de métodos estadísticos de estimación y prueba de hipótesis y la Economía Matemática se refiere a la aplicación de las matemáticas, a los aspectos puramente teóricos del Análisis económico.¹³

Luego la Economía Matemática, centra su atención en la aplicación de las matemáticas al razonamiento deductivo y la Econometría al estudio inductivo, es decir, la primera trata con material teórico y la segunda con datos empíricos. Los estudios empíricos y el análisis teórico son complementarios y se refuerzan mutuamente, porque las teorías deben probarse con los datos empíricos para comprobar su validez. La Economía Matemática podría ser considerada como la más básica de ambas, porque para tener un estudio estadístico y econométrico, es fundamental un buen marco teórico y de preferencia en la formulación matemática.

Las Ciencias empíricas se asientan sobre procesos de observación, modelización y verificación, pues observaciones sin teoría producen un dibujo únicamente descriptivo de la realidad sin poder explicativo, pero la teoría sin observación pierde el contacto con la realidad.¹⁴ Por ejemplo, hacia el año 350 a.c. Aristóteles desarrolló la teoría de que los objetos en caída libre, tienen velocidad constante y que un objeto cae más rápidamente cuanto más pesado es. Esto fue refutado por Galileo Galilei en el siglo XVI, cuando demostró dejando caer objetos desde la Torre inclinada de Pisa, que la velocidad de caída de un objeto es proporcional al tiempo que está cayendo, siendo la constante de proporcionalidad la misma para todos los objetos sin tener relación con el peso.

En Economía, las hipótesis son normalmente menos exactas que en las Ciencias Físicas y su eventual falsedad es menos evidente que la afirmación de Aristóteles, pero hay unas antiguas teorías que se han desprestigiado tanto, que pocos economistas cuentan con ellas. Un ejemplo es la “curva de Phillips”, que pretendía demostrar como

¹³ Ibidem, p. 4.

¹⁴ Loc. cit. 11, p. 3.

una economía podía establecer un equilibrio entre desempleo e inflación. La idea consistía en que se podía crear empleo con recortes en los impuestos y/o aumento del gasto público, pero a costa de aumentar la inflación, al contrario se podía reducir la inflación aumentando los impuestos o reduciendo el gasto público, pero con mayor desempleo.¹⁵

Esto prueba que puede haber una diferencia importante entre un modelo matemático y sus posibles interpretaciones en la realidad, es más, puede ocurrir que haya más de un modelo capaz de describir un cierto fenómeno, como la relación entre la oferta monetaria y la inflación en EEUU durante el “Crak” de la Bolsa de Nueva York en 1929, o la de Alemania después de la Primera Guerra Mundial en 1923.

Mientras los modelos a considerar son consistentes internamente, la mejor manera de seleccionar entre los diversos modelos, es ver cual de ellos proporciona la mejor descripción de la realidad. También debemos reconocer que un modelo cuyo objetivo sea explicar un fenómeno como la inflación, no puede ser considerado una verdad absoluta, es en la mejor suposición, una representación de la realidad.¹⁶ En consecuencia, hay que tener presente que un modelo es capaz solamente de dar una descripción aproximada de la realidad y el objetivo de los investigadores, es hacer que sus modelos reflejen la realidad de la manera más exacta posible y la representación matemática de una situación práctica, se denomina modelo matemático.

Hay modelos que representan cantidades, como coste de fabricación, niveles de polución del aire, tamaño de la población, oferta y demanda y esto se representa con técnicas que pueden utilizarse para construir modelos matemáticos.¹⁷ Entre los rasgos que caracterizan el análisis económico moderno, destaca su presentación con lenguaje matemático y hasta tal punto es cierto, que bien se puede afirmar que el “dictum” de la “Social Science Research” de la Universidad de Chicago, según el cual “si no puedes medir tu conocimiento, o es escaso, o es insatisfactorio, o ambas cosas a la vez, este conocimiento”, ha quedado muy superado.

¹⁵ Loc. cit. 11, p. 4.

¹⁶ Loc. cit. 11, p. 5.

¹⁷ HOFFMAN Laurence y BRADLEY Gerald, *Cálculo para Administración, Economía y Ciencias Sociales*, 6ª edic., Santafé de Bogotá, McGraw-Hill, 1998, p. 46.

La etapa actual se caracteriza por el uso simultáneo del análisis matemático cuantitativo, orientado más bien a lograr una intervención práctica racional y del análisis matemático cualitativo, empleado sobre todo para el estudio de las propiedades de los sistemas sociales. La Matemática facilita a la Economía los medios de cálculo que precisa, pero también y sobre todo impregna enteramente el análisis económico, al haberse constituido en su lenguaje nada ambiguo. En tanto que cálculo, el economista podría conformarse con adquirir el conocimiento de algunas reglas, algunas fórmulas y algunos métodos matemáticos, pero en tanto que lenguaje, no puede prescindir del conocimiento de su semántica.¹⁸

Actualmente la Matemática es de uso habitual en la Economía, tanto porque gracias a ella se obtiene la cuantificación de los conceptos y observaciones económicas, como porque sirven de metodología deductiva a aplicar en los fenómenos de interdependencia, que forman la esencia de la relación entre variables. Estas matemáticas no se quedan solo ahí, sino que en virtud del Cálculo Infinitesimal han hecho avanzar las tesis marginalistas, junto con algunas funciones que explican los comportamientos económicos. De esta forma se llega a los modelos económicos, como síntesis de la explicación simplificada de la realidad, con las pertinentes conclusiones ante la modificación de las variables que tienen incorporados los modelos.

El uso de la Matemática en la Economía ha aportado nuevos instrumentos de análisis, entendiendo la Economía como una unión entre las Matemáticas, la Teoría Económica y la Estadística. A esta unión debemos las tablas input-output, que derivadas del modelo de equilibrio general de Walras, ya son de uso común en el análisis de una economía en su conjunto, en la teoría de los juegos, en la estadística tanto descriptiva como probabilística y en general todos aquellos aspectos que han transformado en mensurable a la Economía.¹⁹ Todos estos instrumentos, les podemos utilizar para resolver de la mejor manera posible la restricción presupuestaria, que representa la limitación al consumo del individuo y dado que los ciudadanos se enfrentan a una

¹⁸ GRAFE ARIAS Julio, *Matemáticas para Economistas*, 2ª edic., Madrid, McGraw-Hill, 2001, p. 12.

¹⁹ LÓPEZ EGUILAZ Máxima Juliana, *Organización y Economía Industrial para Ingenieros*, Madrid, Universidad Nacional a Distancia, 2000, p. 85.

limitación a su consumo impuesta por la existencia de unos precios que deben pagar, para adquirir los bienes que desean y para lo cual tienen unos ingresos.

7.1.3. Econometría

La Econometría se ocupa de formular relaciones entre variables económicas, cuantificarlas y valorar los resultados obtenidos y éste es el caso que se da más a menudo en la Economía, aunque no podemos jamás considerar todos los factores que influyen en el fenómeno económico.²⁰

La unión de los tres elementos siguientes, es lo que constituye la sustancia de la Econometría:

1.- La Teoría Económica se ocupa del análisis de la economía, utilizando el método científico con el fin de establecer leyes generales en el comportamiento económico, que se traducen en la existencia de relaciones estables entre variables relevantes de la Economía.

2.- Los Datos, pues el análisis que se realiza se refiere a una realidad concreta, representada por los valores que se hayan observado, para las diferentes variables involucradas en el análisis.

3.- La Estadística proporciona una estructura básica de métodos de tratamiento de datos, que permiten cuantificar las relaciones entre las variables de manera adecuada, como por ejemplo, valorar los resultados de acuerdo con estándares establecidos.

En su revista “Econométrica”, la Economic Society estableció que: “su primer objetivo sería promover estudios que se dirijan a una unificación de la aproximación teórico-cuantitativa y empírico-cuantitativa, a los problemas económicos y que constituyan reflexiones constructivas y rigurosas, similares a las que han llegado a dominar las Ciencias Naturales”.²¹

La Econometría no es Estadística económica, tampoco es Teoría económica, aunque una parte considerable de esta teoría tiene carácter cuantitativo y la Econometría

²⁰ ALONSO ANTÓN A. et al., *Econometría*, Madrid, Pearson Educación, 2005, p. 2.

²¹ GREENE William, *Análisis Económico*, 3ª edic., Madrid, Prentice Hall Iberia, 1999, p. 1.

tampoco debe ser considerada, como sinónimo de aplicación de las Matemáticas a la Economía. Cada uno de los puntos de vista de la Estadística, de la Teoría Económica y las Matemáticas es necesario, pero no son condición suficiente, para una comprensión real de las relaciones cuantitativas en la Economía. Es la unión de los tres aspectos, lo que constituye una herramienta de análisis, esta unión constituye la Econometría y los economistas desarrollan sus propios métodos matemáticos, que son más que una simple aplicación de técnicas utilizadas en otras Ciencias.²²

La Economía teórica es generalmente estricta y no ambigua, los modelos de demanda, de producción y consumo agregado, tienen relaciones determinísticas precisas y las variables dependientes e independientes están identificadas. Una forma funcional está especificada y en la mayoría de los casos, se especifica al menos una afirmación cualitativa acerca de los efectos que tienen lugar, cuando cambian las variables independientes en el modelo, como cuando se pide a los países desarrollados, que cooperen en la transferencia de tecnología a los países que lo necesitan.²³

Por supuesto, el modelo es solo una simplificación de la realidad, incluirá los rasgos sobresalientes de la relación de interés, pero no tendrá en cuenta todas las influencias que podrían estar presentes. Es necesario incorporar elementos estocásticos en nuestros modelos empíricos y las observaciones de la variable dependiente, reflejarán variaciones atribuibles no solo a diferencias en las variables que hemos tenido en cuenta, sino también a la aleatoriedad del comportamiento humano.

Puede ser el caso del aumento del gasto en los seguros sociales, donde los gastos en atención médica aumentaron mucho en los últimos años y los economistas expertos en sanidad analizaron la cuestión. Su diagnóstico fue que la razón no está en el aumento de los costes de los cuidados médicos, sino en el hecho de que los avances en la

²² SAN MILLÁN MARTÍN Miguel Ángel y VIEJO VALVERDE Felicidad, *Introducción a la Economía Matemática*, Madrid, Pirámide, 1992, p. 7.

²³ NEBEL Bernard y WRIGHT Richard, *Ciencias ambientales: Ecología y Desarrollo Sostenible*, México, Pearson Educación, 1999, p. 186.

medicina han sido tan grandes, que ha aumentado considerablemente el tipo o el número de tratamientos que se pueden aplicar a las personas mayores.²⁴

Un modelo o teoría nunca puede ser realmente confirmado, a menos que se haga tan amplio como para incluir cualquier posibilidad, pero podemos someterlo a un escrutinio más riguroso y en caso de evidencia contraria rechazarlo. Una teoría determinista lo invalidaría por una simple observación errónea, la introducción de elementos estocásticos en el modelo cambia de una afirmación exacta, a una descripción probabilística de los valores esperados.

Únicamente el predominio de evidencias en contra, puede invalidar el modelo probabilístico y lo que constituye el “predominio de evidencia”, es una cuestión de interpretación y por tanto será menos preciso. Este caso está constituido por el modelo de transición hacia la propiedad privada, donde los líderes de la Unión Soviética aplicaban un sistema de gestión socialista y que difícilmente volverá, aunque muchas de las nuevas empresas “privadas” sean dirigidas de hecho por antiguos funcionarios estatales. El cambio quizá sea lento, pero será inexorable mientras en Rusia y en Europa Central, el Estado no tenga suficiente confianza y control de los recursos, dado que buena parte de la financiación I+D se ha esfumado y se desconoce cuanto han aportado a las empresas privadas.²⁵

El papel de la teoría en la Econometría no puede exagerarse, porque la creencia de que podemos vigilar un conjunto de datos no experimentales y esperar a que se revele una realidad, es demasiado exagerada. En el marco de la Economía, solo somos observadores pasivos y el concepto de un experimento controlado es casi imposible, como máximo podemos tomar muestras de observaciones y suponer que las condiciones necesarias se cumplen. Las cifras y los resultados hablan por si solos y al analizar los factores macroeconómicos de los países más desarrollados, las tablas correspondientes a los saldos de las balanzas de pagos, nos indican con claridad que son sólo unos pocos los que están triunfando en la batalla comercial.

²⁴ KRUGMAN Paul y WELLS Robin, *Introducción a la Microeconomía*, Barcelona, Reverté, 2006, p. 507.

²⁵ STRANGE Susan, *La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2001, p. 87.

La República Federal Alemana y Japón, son casi los únicos países que han presentado durante años, un balance de exportaciones rotundamente positivo frente a las importaciones. Según las observaciones realizadas, los dos países han perdido una guerra y se han visto en la necesidad de evitar el despilfarro, que en su momento no preocupó a los vencedores de la contienda bélica. Es muy probable y aquí aplicamos el proceso estocástico, que al ver limitadas sus asignaciones al Presupuesto de Defensa, estos países reorientaran las inversiones de su Producto Interior Bruto hacia partidas diferentes a las de otros países.²⁶ Este hecho, unido a la imposibilidad de tener una superior capacidad armamentística y teniendo una conciencia como pueblo, que pudo estar influida por un espíritu de superación, es posible que hayan favorecido su expansión económica.

El proceso del análisis econométrico, parte de la especificación de una relación teórica, procedemos con la hipótesis optimista de que podemos obtener medidas precisas, sobre las variables de nuestro modelo. Si las condiciones ideales se cumplen, el análisis posterior será probablemente rutinario, pero desgraciadamente esto ocurre pocas veces y algunas de las dificultades que pueden encontrarse son las siguientes:

- 1.- Los datos pueden estar medidos incorrectamente o relacionarse de manera muy general a las variables del modelo.
- 2.- Algunas variables pueden ser de naturaleza que impida su medición.
- 3.- La teoría puede ser muy complicada y por tanto da lugar a un largo y farragoso proceso de posibilidades.
- 4.- Las propiedades estocásticas que suponemos que se cumplen para el término aleatorio del modelo, pueden ser no correctas.
- 5.- Algunas variables importantes pueden faltar en el modelo.²⁷

Una variable económica es algo que influye en las decisiones relacionadas con los problemas económicos fundamentales, o algo que describe los resultados de esas decisiones. Para llevar a cabo la formulación de las relaciones entre las variables, se utilizan distintos procedimientos:

²⁶ UDAONDO DURÁN Miguel, *Gestión de calidad*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1991, p. 3.

²⁷ Loc. cit. 21, p. 2.

1.- El procedimiento verbal, se basa en el sentido común pero es difícil de aplicar, porque es casi imposible exponer solo verbalmente las implicaciones lógicas.

2.- El procedimiento geométrico emplea la representación gráfica y es útil para relaciones funcionales sencillas de dos o tres variables.

3.- Los instrumentos analítico-matemáticos se distinguen por la generalidad y permiten expresar ideas muy complejas.²⁸

7.2. RELACIONES MATEMÁTICAS

7.2.1. La función

La función es una forma de simbolizar un comportamiento complejo, que permite realizar una discusión de los problemas de forma gráfica y que no se podría hacer con una exposición verbal, muy prolija en datos. Podemos recordar las palabras de Keynes cuando exponía: “el economista debe comprender los símbolos y expresarse en palabras. Debe contemplar lo particular en términos de lo general y tratar de lo abstracto en la misma línea que de lo concreto. Debe estudiar el presente a la luz del pasado y con los objetivos del futuro”. Según Schumpeter el economista debe dominar la Historia, la Estadística y la Teoría económica, de esta forma puede emplear los datos estadísticos y las series históricas que describen los fenómenos que pretende explicar.

Además hubo autores que se interesaron por el crecimiento económico y por la acumulación de riqueza, que le servía de fundamento e impulso. Una acumulación que los clásicos asociaron con la distribución y esta preocupación por la distribución no estaba movida por la equidad, sino por la necesidad de entender lo que marcaba el comportamiento de una variable, es decir, la utilización del excedente social.

²⁸ MOCHÓN MORCILLO Francisco, *Economía-Teoría y Política*, 3ª edic., Aravaca Madrid, Mc Graw-Hill, 1993, p. 12.

Posteriormente en las sociedades denominadas “desarrolladas”, surgió la necesidad de diferenciar la situación económica estricta, de lo que es el bienestar de los ciudadanos.²⁹

De forma progresiva aparecen distintas opiniones, que según estemos en la Economía o en la Política, se pueden denominar Economía del Bienestar o Estado del Bienestar. El bienestar humano tiene múltiples constituyentes, entre los que se incluyen las materiales básicas para el buen vivir, la libertad, la salud, las buenas relaciones sociales y la seguridad. Una buena parte de lo que en las sociedades desarrolladas actuales, se asocia con el bienestar, esta desligado de los servicios que proporcionan los ecosistemas, que todavía siguen facilitando los fundamentos para la vida en sociedad.

Su carencia perturbaría todo el sistema actual y los servicios que los ecosistemas realizan se pueden sistematizar en tres componentes:

1.- El primero esta formado por las condiciones singulares vitales, como son la salud y la seguridad.

2.- El segundo, por los fundamentos de la propia vida llena de objetos materiales.

3.- El tercero, proporciona unas condiciones para una vida social viable y sostenible.³⁰

Después pasamos a los datos que miden las variables económicas y permiten analizar las relaciones que predicen los modelos económicos, generalmente están expresados en cifras que ofrecen información sobre las variables económicas. Los datos económicos se presentan en forma de series temporales o formando un corte transversal. Una serie temporal es un conjunto de mediciones de una variable, en diferentes intervalos de tiempo, un ejemplo de una serie temporal, son los datos diarios del precio de las acciones de cualquier Bolsa. Los datos de corte transversal suministran información sobre una variable en un momento dado del tiempo, pero varían según la fuente, un ejemplo de datos de corte transversal, son los salarios de las distintas categorías profesionales.³¹

²⁹ MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS Ángel, *Economía Política Mundial*, Barcelona, Ariel, 2007, p. 33.

³⁰ *Ibidem*, p. 35.

³¹ *Loc. cit.* 28, p. 13.

En cada país y en cada momento del tiempo existe siempre una capacidad máxima de sacrificio, es decir, una relación entre los ingresos por impuestos y la renta nacional. En periodos de intranquilidad, la gente esta dispuesta a satisfacer impuestos más elevados con objeto de garantizar la “seguridad nacional”, que los que estaría dispuesta a realizar en épocas de paz. Como ejemplo de toma de datos que reflejan estas situaciones, podemos mencionar el caso de Canadá en la Segunda Guerra Mundial, cuando entre agosto de 1939 al iniciarse el conflicto y diciembre de 1941, el índice del costo de vida aumentó en un 19 por 100.³² Entonces el Gobierno canadiense, hizo intervenir en la lucha contra la inflación a toda una batería de potentes medidas, tipos elevados en la imposición sobre la renta, precios máximos, racionamientos, subvenciones, control de la inversión, etc. De esta forma y con la consiguiente toma de datos, las autoridades fueron capaces de estabilizar el índice del coste de vida hasta el final de la contienda y la reconstrucción de la economía de guerra, transformándola en otra de paz, se hizo también con un nivel de precios en aumento.

La mayoría de las variables económicas, como la producción de un bien, la cantidad de un factor productivo o los precios de los bienes y servicios, pueden expresarse mediante cifras y en Economía las que más se utilizan son las referentes a precios, a cantidades y valores monetarios. Por variable endógena, se entiende aquella cuyos valores quedan determinados por el sistema de relaciones funcionales entre las variables del propio modelo, pues un modelo económico incluye al menos una variable que tiene una relación que es parte del modelo. Una variable exógena, es aquella cuyo valor no queda reflejado dentro del modelo en el que se encuentra inscrita y sus valores se toman, como datos de relaciones funcionales entre las diversas variables. Por ejemplo, en el mercado del trigo, el precio de venta del trigo, así como la cantidad pedida y vendida, se determinan dentro del propio modelo siendo pues, variables endógenas. Si un año hay sequía, lógicamente influirá sobre el resultado del modelo,

³² HIGGINS Benjamín, *Desarrollo económico-Principios, Problemas, Políticas*, Madrid, Gredos, 1970, p. 38.

pero que haya o no sequía no se determina dentro del modelo, la sequía es pues un ejemplo de variable exógena.³³

Consideremos, por ejemplo, como podría desarrollar un economista un modelo del mercado de pizzas. El economista supone que la cantidad demandada de pizzas por parte de los consumidores, Q^d , depende de su precio, P_p , y de la renta agregada, Y . Esta relación se expresa en la ecuación

$$Q^d = D(P_p, Y),$$

donde $D()$ representa la función de demanda. El economista también supone que la cantidad ofrecida de pizza por las pizzerías, Q_s , depende de su precio, P_p , y del precio del queso, P_c , porque éste se utiliza para hacer pizzas. Esta relación se expresa de la forma siguiente:

$$Q^s = S(P_p, P_c),$$

donde $S()$ representa la función de oferta. Por último, el economista supone que el precio de las pizzas se ajusta para equilibrar la oferta y la demanda:

$$Q^s = Q^d.$$

Estas tres ecuaciones componen un modelo del mercado de pizzas.³⁴

Como ejemplo histórico de mantener el poder adquisitivo de sus ciudadanos, vemos que ya desde 1780, la legislación del Estado de Massachussets reconocía que la paga de sus soldados debía ser aumentada, debido a la inflación provocada por la Guerra de la Independencia que se libraba contra los ingleses. La Ley aprobó una fórmula que hacía que la paga de cada soldado, fuera proporcional al coste de una cesta

³³ Loc. cit. 28, p. 14.

³⁴ MANKIWI Gregory, *Macroeconomía*, 3ª edic., Barcelona, Antoni Bosch, 1997, p. 10.

de la compra compuesta por cinco fanegas de maíz, 68 libras de carne de vacuno, 10 libras de lana de oveja y 16 libras de cuero para suelas.³⁵

Para resolver estos problemas concretos se suele distinguir entre Econometría Teórica y Econometría Aplicada. Se trata de distinguir aunque de forma general, los desarrollos de las técnicas y su aplicación concreta. Los teóricos también analizan las consecuencias de aplicar métodos particulares, cuando los supuestos que los justifican no se cumplen, pero la distinción entre uno y otro campo es con frecuencia artificial y lo más habitual, es que las nuevas técnicas se desarrollen en el contexto de un problema específico.³⁶

Es el caso del Estado del Bienestar, cuando algunos autores pretenden concretar el origen con un único fundamento como Bendix, otros sostienen que su inicio responde a una conjunción de factores. Su origen está en la idea o el espíritu de la idea, desde finales del siglo pasado y que se sirve de las teorías keynesianas de demanda agregada, para superar los fallos del mercado. El intervencionismo keynesiano no fue un detonante, sino un medio para plasmar el avance del desarrollo humano en su vertiente de bienestar social y todo referido a un plan de progreso de la civilización.

7.2.2. Variables

El Estado del Bienestar está compuesto de un primer conjunto de gastos en bienes preferentes: educación, sanidad o vivienda y de un segundo grupo de gastos en programas de mantenimiento de rentas: pensiones, seguros de enfermedad, seguro de desempleo y subsidios familiares. Pero además, el Estado del Bienestar comporta unos derechos adquiridos, una forma de ser y pensar, una cultura moderna, desarrollada y en consecuencia avanzada, porque los ciudadanos tienen unas garantías mínimas para un nivel de vida digno.³⁷ Una economía de este tipo debe estar bien gestionada, las finanzas públicas tienen que estar perfectamente controladas y según algunos autores, el Estado

³⁵ KRUGMAN Paul y WELLS Robin, *Introducción a la economía: Macroeconomía*, Barcelona, Reverté, 2007, p. 180.

³⁶ Loc. cit. 21, p. 3.

³⁷ MARTÍNEZ ÁLVAREZ José Antonio, *Economía del Sector Público*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 15.

debe funcionar como una empresa privada. El déficit público debe ser cero y la carga de la deuda pública en relación con el PIB debe ser lo más cercana posible al 50-60 por 100, con lo cual se liberarían recursos que se podrían destinar a la inversión o al gasto privados.

Las cuestiones que un moderno Estado del Bienestar debe evitar son los derivados de los desincentivos al trabajo, fruto de la generalización del proteccionismo social. El problema radica en el análisis coste-beneficio de realizar un trabajo, de acceder a un empleo, frente a la alternativa del ocio combinada con ese empleo en la economía sumergida. Hay que tener en cuenta dentro de los costes de la economía del bienestar los derivados de la contaminación ambiental, perjuicios del cambio climático, enfermedades respiratorias, etc. y que no se reflejan todavía en su origen, como puede ser, el precio del litro de gasolina. En su lugar esos costes los paga la “sociedad”, en forma de primas de seguros médicos más elevadas o impuestos más altos para los Presupuestos de Defensa, pero si el carbono llegara a ser un gasto como el de las materias primas o la mano de obra que una compañía o un consumidor tratara de evitar, la economía energética y por tanto el Estado del Bienestar se transformaría.³⁸

Entonces la alternativa de mayor valor a la que renunciamos es el “coste de oportunidad” de la actividad que elegimos, la expresión “nada es gratis en la vida” no es simplemente una frase ingeniosa, sino que expresa la idea central de la Economía, es decir, que toda elección implica un coste. Si una persona tiene la elección entre ir a la Universidad o ponerse a trabajar, el “coste de oportunidad” de estar estudiando es la alternativa de más alto valor si sigue cursando sus estudios o dicho de otra manera, el “coste de oportunidad” de una entrada de cine es el número de tazas de café a las que tiene que renunciar.³⁹

Por otra parte, el sistema descrito por un modelo macroeconómico está en equilibrio, cuando las variables no muestran cambio alguno y no existe ninguna fuerza que tienda a producir cambios en dichas variables. En una situación de equilibrio, los

³⁸ ROBERTS Paul, *El fin del petróleo*, México, Ediciones B, 2004, p. 360.

³⁹ PARKIN Michel, *Macroeconomía: versión para Latinoamérica*, 7ª edic., Madrid, Pearson Educación, 2007, p. 10.

valores actuales de las variables, se corresponden con los valores esperados o planeados por los sujetos para dichas variables. Por lo tanto si se satisfacen los planes de los agentes, es decir si se realiza una elección, éstos no tendrán ningún incentivo para alterar su comportamiento, con lo que la situación de equilibrio tenderá a mantenerse.⁴⁰

Existen tres tipos posibles de equilibrio:

1.- Equilibrio pleno, en el que son estables tanto los flujos como los fondos, esta situación se corresponde con el estado “estacionario”, en el que el stock de capital de la sociedad es simplemente mantenido, siendo el ahorro y la inversión netos iguales a cero.

2.- Equilibrio a corto plazo o equilibrio flujo, en el que los flujos pero no los fondos son estables y no hay tendencia al menos en el corto plazo a variaciones posteriores.

3.- Equilibrio móvil, en el que los fondos crecen en la misma proporción que los flujos de manera que la relación fondos-flujos permanece constante.⁴¹

A la hora de “modelizar” una economía y según el papel desempeñado por el tiempo, podemos realizar un análisis estático o dinámico y la parte del análisis económico que estudia sucesos que ocurren en un mismo instante del tiempo, recibe el nombre de estática. En un modelo estático, todas las variables vienen fechadas en un momento dado y siendo los valores de equilibrio un conjunto de variables endógenas, asociados a los valores de las variables exógenas.

La dinámica analiza el comportamiento de un modelo a medida que transcurre el tiempo, en un modelo dinámico las variables vienen referidas a distintos momentos del tiempo y se estudian las trayectorias temporales de las variables endógenas asociadas a las trayectorias temporales de las variables exógenas.

Un tipo de análisis intermedio entre la estática y la dinámica es la estática comparativa, que consiste en la comparación de dos posiciones de equilibrio estático, la comparación se refiere fundamentalmente a los distintos valores de las variables endógenas en uno y otro equilibrio. La estática comparativa a diferencia de la dinámica,

⁴⁰ SLOTERDIJK Peter, *En el mundo interior del capital: Para una teoría filosófica de la globalización*, Madrid, Siruela, 2007, p. 279.

⁴¹ BAJO Oscar y MANÉS M^a Antonia, *Curso de macroeconomía*, Antoni Bosch, 1994, p. 23.

no estudia la trayectoria temporal de las variables entre ambos equilibrios, pues una información detallada sobre los movimientos, no la puede ofrecer el modelo estático en el que se ha hecho el análisis de estática comparativa.⁴²

Se puede citar el método científico-económico, defendido enérgicamente por Robert Solow y que consiste en asentar cuestiones de escasa envergadura mediante una sólida evidencia empírica, para pasar luego a reafirmar sobre el cimiento de todas aquellas cuestiones, el conjunto de la estructura. Este autor decía que los economistas deben ser premeditadamente “micropensadores” y atacaba directamente el supuesto más central de la teoría económica, la tesis de la soberanía del consumidor.⁴³ Su teoría consistía en afirmar, que el individuo está siendo crecientemente subordinado a los objetivos de la organización productiva, de la que es participante o ejerce el consumo y está desapareciendo el poder último del individuo en la vida económica.

La Microeconomía actual tiene su origen en los economistas marginalistas del último tercio del siglo XIX, que realizan un cambio de enfoque, del crecimiento y la distribución a largo plazo, se pasa al funcionamiento del sistema de mercado y su papel para asignar los recursos. La Macroeconomía estudia la determinación de los niveles de producción agregada, empleo y precios en una economía, así como sus tasas de variación a lo largo del tiempo. La Macroeconomía a diferencia de la Microeconomía, se refiere al comportamiento global de la economía y emplea variables agregadas, es decir, resultado de la suma o el promedio de variables individuales referidas a una persona. Ejemplos de variables agregadas son el Producto Nacional Bruto, la Renta Nacional, el empleo o desempleo agregado, los niveles de precios y salarios, etc., esta Macroeconomía moderna surge con la publicación en el año 1936 de la obra de John Maynard Keynes “The general theory of employment, interest and money”.⁴⁴

La Gran Depresión puso en cuestión, la teoría macroeconómica neoclásica o clásica según Keynes, porque había millones de personas en paro y los remedios

⁴² Loc. cit. 41, p. 24, apud, SARGENT THOMAS, *Teoría Macroeconómica*, vol. I, Barcelona, Antoni Bosch, 1982, p. 1.

⁴³ SOLOW Robert, “The New Industrial State or Son of Affluence”, *The Public Interest*, nº9, 1967, p. 100.

⁴⁴ Entre una de las diversas traducciones está: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica, 1943.

automáticos habituales como el descenso de precios, salarios y tipos de interés no surtían el efecto deseado. Para los economistas clásicos, en el sistema económico existen mecanismos auto correctores que eliminan los desajustes, siendo por tanto innecesaria la intervención estabilizadora estatal.

El punto de vista clásico sobre la política presupuestaria puede resumirse en los tres puntos siguientes:

1.- Limitar el gasto público en lo posible.

2.- Neutralidad de los impuestos, en cuanto que no deben alterar la situación material relativa de los contribuyentes.

3.- El equilibrio presupuestario anual debe ser la norma presupuestaria básica, pues los gastos deben financiarse con los impuestos.⁴⁵

Entonces Keynes afirmó que la solución debería venir por el lado del estímulo de la demanda agregada, actuando el Sector Público a través de las políticas fiscal y monetaria, cuando el sector privado por sí solo fuera incapaz de aumentar su nivel de gasto. La rigidez de los precios a la baja, es lo que explica las situaciones de equilibrio con desempleo de los recursos, pasando por consiguiente a constituirse la demanda agregada en la variable clave del sistema. Desde una perspectiva keynesiana, si tiene lugar una recesión motivada por un nivel de demanda insuficiente, habrá de ser la actuación del Sector Público, la que sitúe dicha demanda en el nivel compatible con el pleno empleo de los recursos. El pensamiento de Keynes, elabora después de la Segunda Guerra Mundial, un cuerpo de teoría macroeconómica que va a ser el dominante en esta rama de la Teoría Económica, durante cerca de treinta años, coincidiendo con un largo periodo de prosperidad de las economías occidentales.⁴⁶

Keynes limitó la actuación del Sector Público, pues aceptó la norma de equilibrio presupuestario clásico, pero teniendo en cuenta la duración del ciclo económico y los primeros pos-keynesianos, sin embargo, defendieron el recurso a la política fiscal con más entusiasmo que el propio Keynes. Consideraron los ingresos, los

⁴⁵ MOCHÓN MORCILLO Francisco, *Introducción a la Macroeconomía*, Aravaca Madrid, Mc Graw-Hill, 1998, p. 70.

⁴⁶ Loc. cit. 41, p. 13.

gastos y la deuda pública exclusivamente como instrumentos, destinados a conseguir el mantenimiento de un nivel alto y estable de empleo con precios constantes.

De esta forma surgió el Presupuesto de estabilización automática, que pretendía adecuar los programas de ingresos y gastos públicos a los movimientos de la renta y se afirmó la posibilidad de estabilizar la economía, mediante la utilización de políticas fiscales. El fin es la consecución del producto potencial de pleno empleo, mediante una política dirigida a estimular la inversión y poner a su nivel la demanda agregada, con lo que la actuación estabilizadora dejó de ser transitoria para convertirse en permanente.

7.2.3. Keynesianismo militar

Los beneficios que se esperaban acompañarían al fin de la Guerra Fría, no se materializaron y muchos países del Tercer Mundo que alegaban pobreza en sus relaciones internacionales se han resistido a reducir el gasto militar, como ya hemos visto y esta primacía constante del gasto militar, es un aspecto de la política fiscal denominada “keynesianismo militar”.⁴⁷ Posteriormente y a partir de los años setenta en EEUU, se ha producido una revalorización del pensamiento macroeconómico anterior a Keynes, debido a lo que se consideró un fracaso tanto teórico como empírico de los modelos keynesianos, inducidos en gran parte por la cantidad colosal destinada a la maquinaria de guerra estadounidense.⁴⁸ Este fracaso motivado por los graves problemas inflacionistas generados por esta actuación del Sector Público, junto con la aparición de la inflación con estancamiento, posibilitaron el relanzamiento de otros enfoques macroeconómicos.

Los nuevos macroeconomistas clásicos proponen una alternativa teórica, consistente en la formulación de modelos de equilibrio con dos principios básicos:

1.- Los agentes económicos forman expectativas acerca de las variables que influyen en sus decisiones, de una manera racional.

⁴⁷ KERR Joanna y SWEETMAN Caroline, *Mujeres y desarrollo: Respuestas a la globalización*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2004, p. 36.

⁴⁸ CHOSSUDOVSKEY Michel, *Guerra y globalización antes y después del XI-IX-MMI*, México, Siglo XXI, 2002, p. 101.

2.- Las fluctuaciones cíclicas, se producen por los cambios no previstos en las variables que influyen en las decisiones.

La Nueva Macroeconomía Clásica tuvo como precedente en los años sesenta y setenta la Escuela Monetarista, cuyo principal representante es Milton Friedman, los monetaristas a partir de su convencimiento de que el comportamiento del sector privado es estable, opinaban que las políticas económicas estabilizadoras eran innecesarias cuando no contraproducentes.⁴⁹ La visión monetarista concede un papel dominante a los impulsos monetarios en las fluctuaciones económicas, oponiéndose a los desarrollos pos-keynesianos y propugnan el abandono de las políticas de estabilización y su sustitución por el mantenimiento del equilibrio presupuestario.

Los monetaristas argumentan que la política fiscal no es aconsejable, pues toda actuación expansiva vía aumento del gasto público, generará un desplazamiento de la actividad económica privada. Sólo si el déficit ocasionado por los aumentos del gasto público se financia por nuevas emisiones de dinero, la política fiscal puede tener un efecto notable sobre la actividad económica, pero el efecto es atribuible a la variación de la cantidad de dinero.⁵⁰

Por contraste EEUU, el actual defensor de liberar a la economía de la interferencia del Estado, apuntala su poderío económico gracias a un enorme apoyo gubernamental. El Presupuesto para la Defensa de EEUU, que en los últimos decenios equivalía a la mitad de los gastos militares conjuntos de todo el mundo, es al menos en parte una forma de keynesianismo militar, que permite los subsidios masivos a las industrias de alta tecnología.⁵¹

En los últimos años se ha producido un resurgimiento del análisis macroeconómico de raíz keynesiana, que ha dado lugar a la denominada “Nueva Macroeconomía Keynesiana”. Para estos autores, las fluctuaciones económicas se originarían, no en los errores de expectativas de los agentes en una economía competitiva, sino de acuerdo con la teoría keynesiana, en la existencia de fallos de

⁴⁹ Loc. cit. 41, p. 14.

⁵⁰ Loc. cit. 45, p. 70.

⁵¹ BRICMONT Jean, *Imperialismo humanitario: el uso de los derechos humanos para vender la guerra*, Barcelona, Intervención Cultural, 2008, p. 133.

mercado a gran escala. Se intenta proporcionar una fundamentación microeconómica a las funciones de comportamiento macroeconómico, poniendo un particular interés en los procesos de determinación de salarios y precios.

Muchos de los desarrollos teóricos en Macroeconomía durante los años cincuenta y sesenta, se encaminaron a buscar los fundamentos microeconómicos de las relaciones macroeconómicas keynesianas. Posteriormente en los años setenta y ochenta, la investigación se ha dirigido al análisis de la formación de expectativas en modelos macroeconómicos, así como a la fundamentación microeconómica de la rigidez de precios y salarios.

El año 2003 confirmó dos verdades keynesianas básicas, la primera es que un fuerte incremento del gasto público, principalmente militar, es una forma eficaz y rápida de impulsar la tasa de crecimiento económico. La segunda, es que cuando se da más dinero a los hogares que andan apurados, principalmente a través del aumento de los créditos para el cuidado de los hijos y la refinanciación de las hipotecas, se lo gastan. Por tanto, esto significa que por el momento el concepto de disciplina fiscal ha sido olvidado y además EEUU ha necesitado un gran déficit presupuestario para elevar la tasa de crecimiento.⁵²

Actualmente los Gobiernos deben contar con una política clara, que diferencie las acciones militares de la acción humanitaria, que en general se tiene que orientar de forma prioritaria hacia las crisis complejas y conflictos crónicos, con especial énfasis con las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad, desplazadas y refugiadas.⁵³ Luego la orientación social del Gobierno, busca medir la prioridad gubernamental asignada a la satisfacción de las necesidades básicas de la población y para ello se apoya en la proporción del gasto público y su destino entre las diversas capas de la sociedad. Debe tenerse presente que, en la medida que aumente el presupuesto gubernamental por

⁵² INSTITUTO ESPAÑOL DE COMERCIO EXTERIOR, *Claves de la Economía Mundial*, Madrid, 2004, p. 15.

⁵³ REY Francisco, *La universalidad cuestionada: Debates humanitarios en el mundo actual*, Barcelona, Icaria Editorial, 2007, p. 148.

habitante y la proporción que de éste se asigna a lo social, se puede contribuir al mejoramiento de la política, aunque por otra parte pueda perjudicarse a la economía.⁵⁴

El énfasis en las instituciones plantea que las diferencias entre las mismas instituciones, son la principal fuente que explica las diferencias en el crecimiento y la prosperidad, esencialmente por su impacto en la configuración de los incentivos. Los autores entienden por “buenas instituciones”, las que proporcionan seguridad de los derechos de propiedad y un acceso relativamente igual, a los recursos económicos para un amplio espectro de miembros de la sociedad. Es la explicación que se busca en, por ejemplo, las enormes diferencias surgidas entre Corea del Norte y Corea del Sur en el último medio siglo, a partir de una geografía y cultura comunes y algo similar podría plantearse entre Alemania Occidental y Alemania Oriental entre 1945 y 1990. Acemoglu sostiene que las instituciones son el resultado del conflicto social, ya que cada conjunto de instituciones beneficia más a unos grupos que otros y cada uno de estos grupos utiliza su poder político, jurídico o fáctico, para desplazar a su favor las instituciones.⁵⁵

Es muy relevante para el progreso o el estancamiento económico, que estas dimensiones o facultades del poder político, se redistribuyan a favor de los grupos más débiles y que a su vez tengan más interés en mecanismos eficientes de protección de derechos o de instituciones que posibiliten un acceso a la educación, inversión, creación de empresa, etc. El papel que sistemas políticos democráticos pueden jugar al respecto, es una cuestión importante a la vista no sólo de la historia, sino también de la necesidad de profundizar en la democracia económica y social.

En este debate reaparece la internacionalización o apertura económica, como uno de los posibles motores de creación de riqueza y dinamismo económico, esto es, la formación de grandes bloques comerciales que constituye una característica de la economía mundial al inicio del siglo XXI.⁵⁶ Paradójicamente, el reverdecer de los procesos de integración coincide cronológicamente con el rebrote de los nacionalismos,

⁵⁴ BASÁÑEZ Miguel, *El pulso de los sexenios*, México, Siglo XXI, 1991, p. 135.

⁵⁵ TUGORES QUES Juan, *Economía Internacional*, Madrid, McGraw-Hill, 2005, p. 447.

⁵⁶ PLAZA CERREZO Sergio, *Los bloques comerciales en la economía mundial*, Madrid, Síntesis, 1997, p. 447.

pues la economía global actual exige la unificación de los mercados. Los Balcanes se han desangrado en luchas fratricidas, mientras que a escasa distancia, los “Quince” países europeos alcanzaban el consenso, para dar un salto cualitativo en su proceso gradual de integración hacia la Unión Monetaria.

Esta mentalidad individualista propia de los antiguos nacionalismos, la vemos en el Presupuesto de España del año 1860, cuando en términos generales alude al gasto ordinario, extraordinario y que los gastos se subordinen a los ingresos. También se dice: “...hay obligaciones generales imprescindibles, necesarias, sin las cuales no se puede salvar la personalidad, la independencia del Estado...”, y en definitiva hay: “...otros gastos, para impulsar el adelanto moral y material de nuestra patria, so pena de detenerla en la senda de su prosperidad, impidiendo su marcha al par de otras naciones”.⁵⁷

El éxito de la Unión Europea y la nueva modalidad de integración Norte-Sur, han generado los fundamentos que explican los nuevos acuerdos, que se han convertido en un proceso de integración regional. La propia economía mundial se auto-organiza y se reconduce a un equilibrio, determinado por la supresión de las barreras y la construcción de un mercado mundial donde las fronteras cotizan a la baja.

Otro ejemplo histórico relacionado con nuestra investigación, es el caso del Presupuesto de Cánovas del Castillo, que le mantuvo prácticamente invariable pasando de los 125 millones de 1894 a 128 en 1897.⁵⁸ Evidentemente, España estaba absolutamente aislada del resto del mundo y el Presupuesto no daba para mantener los dos frentes de Cuba y Filipinas. Como prueba de esta situación tenemos que la Artillería de Costa era muy deficiente en los dos teatros de operaciones, tanto el cubano como el filipino y el resultado de la contienda, fue el conocido desastre nacional.

Actualmente las fuerzas que enlazan regionalismo y globalización dentro de una misma senda, se superponen sobre aquellas que buscan el enfrentamiento, porque la globalización de los mercados acelera la consecución de la liberalización

⁵⁷ TOLEDANO Eustaquio, *Curso de Instituciones de Hacienda Pública en España: con arreglo a las últimas explicaciones y programa vigente en la Universidad Central*, Madrid, digitalizado por Universidad Complutense, “Imprenta Manuel Galiano”, 1860, p. 45.

⁵⁸ CASTELLANOS ESCUDIER Alicia, *Filipinas: de la insurrección a la intervención de EEUU, 1896-1898*, Madrid, Sílex, 1998, p. 128.

internacional.⁵⁹ Resumiendo, la globalización de los mercados se apoya en tres pilares fundamentales: las estrategias de las empresas transnacionales, el poder de los consumidores y el protagonismo de las grandes ciudades en la economía mundial.

En la época de la Guerra Fría ya se estaba de acuerdo en afirmar que el comercio internacional entre las economías de mercado de occidente y las economías centralmente planificadas del bloque soviético, era mutuamente beneficioso, porque a tales acuerdos de comercio se llegaba voluntariamente por ambos lados. Los obstáculos políticos al comercio Este-Oeste tenían sus raíces profundas, en las diferencias ideológicas entre los dos bloques y fluctuaron con el estado general de las relaciones internacionales. Los obstáculos económicos al comercio también eran muy grandes, porque en las economías centralmente planificadas, los precios, las bases sobre las cuales se realizaban las compras, eran herramientas contables.

A diferencia de los precios que rigen en las economías de mercado, los precios en el bloque oriental no reflejaban los costes de oportunidad y solamente en una extensión limitada, sirven como muestras en la asignación de recursos.⁶⁰ Por ejemplo para sus propios propósitos internos, la Unión Soviética y otros países del bloque oriental, mantenían artificialmente altos los precios de los bienes de consumo y bajos los precios de los bienes de capital. Como resultado, a los extranjeros no se les permitía comerciar libremente sobre las bases de tales precios artificiales, porque si este comercio se hubiese permitido, sería ineficiente y estropearía las principales metas de los planificadores.

Por esta razón los países del bloque oriental, conducían su comercio internacional a través de organizaciones de comercio exterior y lo consideraban como una perturbación económica que interfería en el proceso de planeamiento.⁶¹ Pasada esa época, los autores en general están de acuerdo en que todo proceso de integración económica comporta unos beneficios, pero exige simultáneamente un esfuerzo de ajuste por parte de los diferentes agentes económicos y sociales.

⁵⁹ Loc. cit. 56, p. 453.

⁶⁰ CHACHOLIADES Miltiades, *Economía Internacional*, 2ª edic., Santafé de Bogotá, McGraw-Hill, 1992, p. 65.

⁶¹ *Ibidem*, p. 66.

La función de estabilización se ha considerado tradicionalmente el centro de la política macroeconómica nacional, pero dicha política tiene hoy consecuencias que a menudo desbordan el marco de la nación, esto es debido a la creciente interdependencia entre los países y está originado por la apertura de los mercados y la liberalización del movimiento de capitales, de ahí la tendencia hacia una coordinación de las políticas macroeconómicas nacionales.

7.3. MARCO GEOGRÁFICO

7.3.1. Procesos integradores

El origen del proceso de integración europea se sitúa en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, tras la cual Europa quedó en gran medida destruida y las dos superpotencias emergentes de aquella contienda, los EEUU y la Unión Soviética, polarizaban entonces el mundo.⁶² En dicho contexto EEUU propició un nuevo orden internacional, que en lo económico se basaba en los principios del liberalismo y del multilateralismo, en tanto que toda una serie de países de África y Asia reclamaban gradualmente su independencia de las metrópolis europeas. El deseo de oponer un baluarte frente a la amenaza del comunismo, llevaría a EEUU a apoyar la reconstrucción europea a través del Plan Marshall, el cual necesitaba una cierta cooperación entre los distintos países beneficiarios. El éxito del Plan Marshall se hallaba condicionado a la efectiva cooperación entre los países europeos, junto con la progresiva liberalización comercial y cambiaría su funcionamiento entre ellos mismos.⁶³

En el periodo final del franquismo, además del conflicto del Sahara con el consiguiente cruce de intereses entre los demás países y la presión marroquí con la “Marcha Verde”, realizada en el último Gobierno de Franco, tuvo gran importancia en

⁶² JORDÁN GALDUF Josep, *Economía de la unión Europea*, 3ª edic., Madrid, Civitas Ediciones, 1999, p. 34.

⁶³ *Ibidem*, p. 35.

el aislamiento de España por la opinión pública internacional, los fusilamientos de finales de 1975. En los años previos a la Transición, los intereses españoles en la política internacional se movieron entre el “polo atlantista” y el “europeísta”, además hubo una tercera propuesta que propugnaba la “autarquía”, pero se desvaneció tras la profunda crisis económica de los años cincuenta. El Plan Marshall no se aplicó a España que permanecía aislada y no fue hasta la muerte de Franco, cuando el Rey Juan Carlos contó con el apoyo internacional, que aceptaba las propuestas de dar los pasos necesarios para restaurar en España la democracia parlamentaria.

Ante esta situación existían dos vertientes del problema, una interior consistente en la devolución a España de las libertades formales y otra exterior para propiciar la instalación de España, en el lugar que le correspondía dentro del concierto internacional.⁶⁴ Otro factor a tener en cuenta en los tiempos del comienzo de la Transición, viene dado por el enfrentamiento con el Vaticano, por motivo de las implicaciones del clero vasco en el radicalismo nacionalista.

Al cambiar de régimen político se concibió la gestión política en general y la exterior en particular, como un medio destinado a mejorar la estatura, presencia y credibilidad de un país como España, en la esfera exterior y por ejemplo, erradicar la filosofía picaresca que se predicaba en tiempos del franquismo, como podía ser la explicación de la “leyenda negra”, que se ofrecía siempre desde la envidia que los demás nos profesaban y en consecuencia resultaría innecesario demostrar lo inexacto de tal afirmación.⁶⁵

En los primeros años de consolidación democrática, el Gobierno del Presidente Adolfo Suárez se planteó una “tercera vía”, que intentaba demostrar que España asumía un nuevo papel en el sistema internacional, pretendiendo capitalizar en Latinoamérica el prestigio que se había adquirido con el cambio político español. Después el Gobierno del Presidente Calvo Sotelo, apostó con claridad por la integración de España en las instituciones europeas y en la OTAN, sin embargo, el primer Gobierno socialista

⁶⁴ CARDONA Diego, *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*, Colombia, Universidad del Rosario, 2004, p. 172.

⁶⁵ HAGEMeyer Bernhard y TUSSELL Javier, *Diez cuestiones del panorama español: balance 1986-1987*, Madrid, Encuentro, 1987, p. 131.

mantuvo en las relaciones internacionales una postura, que quedó definida en términos de ambigüedad calculada.⁶⁶ Es de reseñar que tras el intento de “golpe de Estado” del 23 de febrero de 1981, España se incorporó a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y comenzaron las últimas negociaciones para integrarse plenamente en la Comunidad Económica Europea. Pero a pesar del apoyo inicial recibido, España tuvo que defender con dureza sus intereses económicos, frente a las exigencias planteadas por los países comunitarios, por lo que no fue fácil la apertura política de España al exterior.

Respecto a la integración militar en Europa, el referéndum sobre la OTAN trajo una cierta paz a los espíritus, pues los que participaron en él con su voto negativo no pueden dejar de reconocer, que su postura contraria a la OTAN resultó minoritaria. Los que se abstuvieron, aunque con razón puedan alegar que tuvieron un éxito, tampoco pueden dejar de reconocer que el referéndum tuvo lugar, que su postura resultó minoritaria y que en definitiva lo que ganó fue una postura favorable a la OTAN y para terminar, los que promovieron y depositaron el “sí”, conocían la relativa irreversibilidad de la decisión.⁶⁷ Sobre las cuestiones de Defensa dentro del Partido Socialista hubo dos corrientes, una “europeísta” que reconocía el vínculo con EEUU y otra que se inclinaba por la “no alineación”, sin rechazar del todo la realidad europea.

Para nuestro Ejército, se realizaron muchas declaraciones y esfuerzos con el fin de alcanzar el modelo profesional de Fuerzas Armadas, cuyas deficiencias más importantes ya se venían denunciando, desde el célebre informe llamado “Expediente Picasso”, realizado con motivo del desastre de Anual.⁶⁸ Como hito importante para las Fuerzas Armadas, fue la desaparición del servicio militar obligatorio y que fue consecuencia del pacto al que tuvo que llegar el Partido Popular, que había alcanzado la mayoría minoritaria en el Congreso de los Diputados, con Convergencia i Unió y de esta manera poder formar Gobierno. La fecha de la supresión del servicio militar se tuvo que adelantar por la fuerza que imponían los hechos, ya que los llamados a filas no se

⁶⁶ Loc. cit. 64, p. 173.

⁶⁷ Loc. cit. 65, p. 132.

⁶⁸ MOA Pío, *Una historia chocante: los nacionalismos catalán y vasco en la historia contemporánea de España*, Madrid, Ediciones Encuentro, 2004, p. 170.

incorporaban y los objetores de conciencia aumentaron de manera espectacular. La Ley por la que se deroga el servicio militar obligatorio, mantiene la reserva hipotética de que en caso de necesidad se podrá acudir de nuevo al reclutamiento universal y obligatorio, garantizando la “objeción de conciencia” de los que se llamarían a filas, tal como se dice en la Constitución.⁶⁹

En general la liberalización real, llegó mucho más fácilmente a la Política que a la Economía durante la Transición, pues no podemos olvidar que cuando muere el dictador en 1975, los planteamientos dirigidos desde el Estado, seguían predominando en las principales economías europeas, como lo habían hecho prácticamente desde la Segunda Guerra Mundial. Los años de la Transición son precisamente los del apogeo final del intervencionismo antiamericano en Europa Occidental, y desde esta perspectiva, la muerte del General no pudo llegar en peor momento, si tenemos en cuenta además que ocurrió entre las dos grandes crisis del petróleo de 1973 y 1979. Fueron precisamente estos dos grandes choques energéticos y sus efectos devastadores, lo que obligó a replantearse en todo el mundo las políticas intervencionistas de corte socialdemócrata.

La Política Económica o la Economía Política, como dice el profesor Hernández Andreu, durante la Transición no podía dejar de estar muy influida por lo que ocurría en los principales países de Europa, por ejemplo, en aquellos años el Gobierno laborista de Harold Wilson continuaba su política de nacionalizaciones en el Reino Unido, cuya situación económica en 1979 era casi desesperada.⁷⁰ También François Mitterrand dos años después ganaba las elecciones en Francia, con la promesa de “acabar de una vez con la empresa capitalista” y entre tanto en Alemania, se consolidaba la presencia de los sindicatos y de los Länder en los Consejos de las grandes empresas.

En este entorno europeo de triunfo casi total en la economía, de las ideas antiliberales de inspiración socialista, era difícil que en España, que salía de cuarenta años de dictadura, no siguiese la pauta de los vecinos de la Comunidad Económica

⁶⁹ Loc. cit. 64, p. 173.

⁷⁰ HERNÁNDEZ ANDREU Juan, *Economía Política de la Transición en España*, Madrid, Editorial Complutense, 2004, p. 15.

Europea. La primera crisis del petróleo que tuvo lugar en el periodo 1973-1974 en España, llegó con medio año de retraso respecto al resto de Europa y en cambio la segunda, que ocurrió en 1979-1980, afectó a nuestro país al mismo tiempo que el resto. En España no se hizo una política anticíclica hasta el verano de 1977, lo cual hizo que la crisis fuese más grave que en otros países, ya que se unieron problemas estructurales con la coyuntura del ciclo económico internacional.⁷¹

La Política económica razonadamente adecuada al ciclo económico, que adoptaron los Gobiernos de Adolfo Suárez hasta septiembre de 1980, fue fruto de la Democracia, de la Constitución y de los Pactos de la Moncloa y en definitiva del consenso entre todos los partidos políticos. La Economía Política nacida en los Pactos de la Moncloa, tuvo éxito en la lucha contra la inflación y en el equilibrio del comercio exterior español hasta mediados de 1979, cuando sobrevino la crisis internacional. Por otra parte, el efecto del ingreso de España en la Comunidad Europea, fue impulsar el crecimiento de la economía y más tarde se fijó como meta, el cumplimiento de las condiciones de convergencia fijadas en el Tratado de Maastricht. Este objetivo obligó a los Gobiernos a practicar unas fuertes políticas de ajuste, que permitieron que en 1998 once países pasaran a la última fase de la Unión Monetaria y entre ellos España.

España se ha caracterizado en los últimos dos siglos, por llegar tarde a los procesos de industrialización, que estaban teniendo lugar en Europa en el siglo pasado y la persistencia del Antiguo Régimen, hasta bien entrada la segunda mitad de la década de los años sesenta, impidió la modernización de la sociedad y de la economía española, que quedó notablemente retrasada respecto de los países de su entorno.⁷² El siglo XX no ha sido al menos en sus dos terceras partes mucho mejor, porque la inestabilidad política de los distintos regímenes hasta la Guerra Civil, no permitió ningún éxito de modernización.

Además la Guerra Civil de 1936-39, dañó profundamente el sistema productivo existente e impuso en el Gobierno a los partidarios de un capitalismo corporativo y muy

⁷¹ Ibidem, p. 123.

⁷² LÓPEZ MARTÍNEZ José Humberto, *La Economía Española*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1998, p. 13.

proteccionista. Así pues, no fue hasta los años 60 cuando se produce el gran crecimiento de la economía española, que se va incorporando gradualmente al grupo de naciones europeas industrializadas.⁷³ Sin embargo, la primera mitad de la década de los 70 señaló el fin de esta etapa de crecimiento económico y a partir de 1975, tras la muerte del General Franco, la primera crisis del petróleo dificultó la Transición política.

7.3.2. Pactos de la Moncloa

Sólo en 1977 con los llamados Pactos de la Moncloa, se hace frente a los problemas económicos de un modo serio y global y la década de los 80 supuso la plena incorporación de la economía española a su contexto europeo. A partir de 1985 se fue saliendo de la segunda crisis del petróleo y en 1986 España se adhiere a la Comunidad Europea, desde entonces la economía española no sin dificultades, ha recobrado altas tasas de crecimiento acercándose cada vez más a los niveles medios de desarrollo de Europa. Se pueden resumir en cuatro las debilidades principales de la economía española:⁷⁴

1.- La excesiva dependencia de la energía importada, el consumo de energía primaria entre 1961 y 1977 se incrementó en un 170 por 100, de esta energía, la demanda de petróleo suponía en 1961 el 28,8 por 100, y en 1974 era el 67,8 por 100.

2.- Otra debilidad la constituye el sector agrícola, ya que el cambio en la demanda de productos agrarios por otros, acabaron por imponer no un ajuste del sector a los requerimientos del proceso de desarrollo, sino un sistema de precios similar al de la Comunidad Europea. La consecuencia fue que se produjeron dos efectos bien conocidos, los excedentes de los productos menos demandados y el déficit de los menos producidos, esto se produjo respectivamente con aceites vegetales, vino, etc., y con los forrajes y los productos de la ganadería.

⁷³ Ibidem, p. 17.

⁷⁴ FUENTES QUINTANA Enrique y REQUEIJO GONZÁLEZ Jaime, “La larga marcha hacia una política económica inevitable”, *Papeles de Economía Española*, nº 21, 1981, p. 7.

3.- El propio desarrollo industrial español a lo largo de los años 60 y que puede observarse desde tres ángulos: la endeble estructura financiera de las empresas, el elevado consumo de energía y la dependencia tecnológica.

4.- La cuarta debilidad es la relativa al sector exterior, derivada del persistente déficit comercial en la balanza de pagos.

A estas cuatro debilidades que subyacían en el crecimiento económico de los años sesenta hay que añadir dos rasgos estructurales del sistema económico español: la rigidez de funcionamiento del aparato productivo y la elevada protección frente al exterior.

Estas características limitaban la expansión del sistema e impedían que las empresas se adaptaran con rapidez y eficiencia a las variaciones coyunturales, problema éste de gravedad durante los años de la crisis de los setenta. Sin embargo, en unos años de clara expansión del Sector Público nuestra Defensa se redujo significativamente, porque en 1982 se gastaba en Defensa más del 2 por 100 del PIB y diez años después apenas llegaba al 1,3 por 100.⁷⁵ Igualmente en 1982 el Presupuesto de Defensa suponía casi el 12 por 100 de los Presupuestos Generales del Estado y diez años después se situaban en torno al 5 por 100, perdiéndose una oportunidad histórica de modernización de las Fuerzas Armadas.

Y respecto a la política industrial de Defensa, se ha seguido una línea de cooperación internacional para la producción de armas y desde 1982 España ha participado en la casi totalidad de los programas que se pusieron en marcha, tanto en los foros europeos como atlánticos. Es innegable que la cooperación multinacional ha traído beneficios tecnológicos a nuestras industrias y también es cierto que de las importantes cantidades invertidas, nuestras Fuerzas Armadas han obtenido bastantes equipos operativos.⁷⁶ Esto es igualmente cierto en lo que se refiere a I+D y es loable el esfuerzo que se ha realizado en estos años en ese campo, pero ese esfuerzo se ha realizado fundamentalmente, a base de sacrificar necesidades imperiosas en el equipamiento de nuestros Ejércitos.

⁷⁵ RUPÉREZ Javier y MORO Carlos, *El decenio González*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1992, p. 47.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 48.

Pero dadas las reducciones presupuestarias, una buena parte de las empresas privadas han debido reconvertirse a la producción de bienes civiles o cerrar sus puertas ante las pérdidas y la falta de perspectiva de cara al futuro. Por su parte el Sector Público de Defensa, sólo sobrevive a base de cuantiosas subvenciones por parte del Estado y esta situación tiene dos causas fundamentales. En primer lugar la falta de mercado, pues la reducción de la capacidad adquisitiva a la que se ha sometido a nuestras Fuerzas Armadas, ha reducido sensiblemente la demanda interna, además las exportaciones cayeron también, como resultado de la falta de apoyo gubernamental en un mercado internacional cada día más competitivo, aunque últimamente esta tendencia se ha invertido.

En segundo lugar, la errática política industrial de los sucesivos Gobiernos, tuvo efectos más perniciosos que la propia reducción de la demanda, pues cuando el endeudamiento de las empresas era más alto, los niveles de adquisiciones bajaron a mínimos espectaculares y se abandonó en gran medida la política de máxima nacionalización de nuestras adquisiciones. Por otra parte en Europa, se han producido cambios políticos y militares muy significativos y en el contexto internacional se ha ampliado el papel de los “casco azul” y de las intervenciones militares, amparadas por resoluciones de las Naciones Unidas, que necesitan dotarse de medios materiales cada vez más seguros y efectivos para poder controlar estos conflictos.

7.3.3. Nuevo concepto de la Defensa

El viejo concepto de Defensa Nacional basado en la proyección interior de las fuerzas militares, ha dado paso al concepto de “ejércitos sin fronteras”, esto es, a la puesta en común de unidades militares de diferentes países, para llevar a cabo un amplio y diverso abanico de operaciones en el exterior. Ese auge de la proyección exterior de los Ejércitos, es señalado como la plasmación definitiva de las propuestas de “Seguridad Compartida”, inicialmente promovidas por la Comisión Palme, a finales de los años

setenta y posteriormente recogidas en múltiples documentos de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE).⁷⁷

En Europa sólo se ha avanzado en algunos aspectos y aún de forma timorata y contradictoria, como lo demuestra la incapacidad para prevenir y responder satisfactoriamente, a los conflictos que han surgido en Europa y fuera de nuestro continente. A pesar de su antigüedad, los conceptos de “seguridad no militar” o “defensa defensiva” aparecen ahora con inusitada fuerza, probablemente por el sentido común con que están formuladas.

En este sentido, es alentador comprobar como el prestigioso “Informe sobre Desarrollo Humano 1994”, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), dedica el grueso del texto al concepto de “seguridad humana”, centrado en la seguridad de las personas en su hogar, en su empleo, en su comunidad y en su medio ambiente. “Ese concepto de seguridad”, señala el PNUD en el informe, “une a todos los pueblos y a todos los países y la seguridad así considerada, sólo puede ser lograda mediante estrategias de desarrollo humano sostenible, no mediante la adquisición de armas cada vez más poderosas”.⁷⁸

También es importante contemplar los gastos en protección social, pues no puede ignorarse que desde la instauración de la democracia en nuestro país, se ha producido un considerable desarrollo de los sistemas de protección social, que nos aproximan poco a poco a los niveles de cobertura existentes en los países de nuestro entorno. La democracia en España significó el cambio de un “Estado represivo” a un “Estado social” y valga citar unos datos para mostrar este hecho, en 1960 los gastos militares en España representaban el 126 por 100, más del doble de la totalidad de gastos públicos en sanidad y educación.

En 1991 en cambio, el gasto militar representaba el 18 por 100 del gasto público en aquellos capítulos de sanidad y educación, ahora bien, a pesar de esta gran transformación del Estado español, el hecho es que el bajo nivel de desarrollo del

⁷⁷ FISAS Vicenç, *Ruptura de hegemonías: La fragmentación del poder en el mundo*, Madrid, Icaria, 1995, p. 200.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 201.

Estado del Bienestar durante la época franquista, explica que a pesar del notable crecimiento quedara mucho por hacer.⁷⁹

En referencia a la distribución del gasto en Defensa se fijó como ya hemos visto, un nuevo modelo de Fuerzas Armadas, tras el debate de investidura del primer Gobierno del Partido Popular, que anunció la lenta desaparición del servicio militar obligatorio con el fin de hacerlas más operativas, flexibles, polivalentes y orientadas a la acción conjunta. Al mismo tiempo se propuso desarrollar la capacidad tecnológica de las Fuerzas Armadas, para lo que se propuso reducir el porcentaje del Presupuesto de Defensa dedicado a personal.⁸⁰ El objetivo era dedicar el 50 por 100 a los gastos de personal y el mismo porcentaje a inversiones y mantenimiento, pero los últimos datos de los Presupuestos señalan que se dedica el 60 por 100 a personal y el 40 por 100 a los otros capítulos.

Por lo que respecta al modelo de Ejército que necesita un país, diremos que una dictadura prefiere un modelo de Ejército ofensivo, pues su fin es luchar contra el exterior o contra su propia población y un país demócrata fomentará un Ejército defensivo, es decir, que defienda sus intereses donde se vean amenazados, esta idea fundamental de modelo de Fuerzas Armadas se trató en España como es lógico y haremos una breve referencia. En el breve plazo de dos años, el Ministro español de Defensa Julián García Vargas, pasó del desprecio o recelo hacia las propuestas de defensa no ofensiva, a la aceptación teórica de dichos postulados.

El 3 de diciembre de 1991 y en una comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso, el Ministro decía: “No empecemos con reticencias al respecto de si un ejército europeo tiene que ser defensivo o tiene que ser ofensivo y filosofías por el estilo”.⁸¹ Siete meses antes y ante la misma Comisión el Ministro contestó así a un parlamentario que le interpelaba sobre el mismo tema:

⁷⁹ MORRELL BLANCH Antonio, *La legitimación social de la pobreza*, Barcelona, Anthropos, 2002, p. 153.

⁸⁰ Loc. cit. 64, p. 173.

⁸¹ Diario de Sesiones del Congreso de Diputados, Comisión de Defensa, Sesión nº 22, 3 de diciembre de 1991, p. 10606.

“Sinceramente, no entiendo muy bien lo que dice respecto al modelo defensivo. No sé donde está la distinción entre ejército defensivo y ofensivo. Eso no está muy claro. Quizás acabo de llegar al departamento y no soy capaz de esas sutilezas...”.⁸²

El 25 de enero de 1994, no obstante, el Gobierno aprobó el nuevo Concepto Estratégico, cuya principal innovación constituye “la adopción por parte de España de una estrategia estrictamente defensiva, compatible con la participación de sus Fuerzas Armadas en operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz”.⁸³

El Ejército de Tierra, por tanto, abandona el tradicional despliegue territorial para adoptar otro de carácter funcional, basado en pequeñas unidades especializadas, capaces de adaptarse e integrarse en otras organizaciones. Estas organizaciones operativas pueden ser, nacionales o multinacionales, según las nuevas directrices desaparecen las divisiones orgánicas militares y se adaptan las nuevas unidades creadas, para asumir la responsabilidad de participar en las misiones internacionales. Se tiende a lograr la máxima concentración de bases, con el cierre de más de 100 instalaciones militares, además el Ministerio de Defensa piensa vender o enajenar unos 60 millones de metros cuadrados urbanos o rústicos de su propiedad.

Un segundo paso en esa modernización del Ejército de Tierra es el Programa de Material, elaborado por la División de Logística del Estado Mayor del Ejército y en los Presupuestos de 1995 se incluyen ya diversas compras de materiales previstos en este Programa. Para los Presupuestos militares de 1995, la revista del Ministerio de Defensa, manifestaba: “Se consolida el cambio de tendencia” y celebraba en octubre la presentación al Congreso de unos presupuestos de 866.499 millones de pesetas, que suponían un incremento del 7,6 por 100, con respecto al año anterior. Por segundo año consecutivo y después de tres años de baja, los Presupuestos del Ministerio de Defensa experimentaban un importante aumento, tanto en términos absolutos como relativos.⁸⁴

Se denominan Programas Especiales de Defensa aquellos que han venido a constituir el pilar básico de la modernización de las Fuerzas Armadas españolas,

⁸² Diario de Sesiones del Congreso de Diputados, Comisión de defensa, Sesión nº 12, 30 de abril de 1991, p. 7359.

⁸³ Loc. cit. 77, p. 202, apud, Revista Española de Defensa nº 73, marzo de 1994, p. 12.

⁸⁴ Loc. cit. 77, p. 203.

dotándolas de los medios que les permitirá cumplir sus misiones y compromisos. La elevada cuantía de las inversiones que precisan, su complicada financiación y las importantes implicaciones industriales que su desarrollo conlleva, motivan se les preste una atención singular.

Dichos Programas Especiales de Armamento suponen un avance tecnológico de gran importancia para la industria española, ya que renuevan nuestro tejido industrial dotándolo de mayor competitividad en el panorama internacional. La participación industrial en los programas internacionales suele ser proporcional al número de unidades adquiridas por cada país. En definitiva, estos programas multiplican los niveles tecnológicos, de producción y empleo, no sólo en Defensa, sino en la economía nacional.⁸⁵

⁸⁵ PÉREZ MUINELO Francisco, *El Gasto de Defensa en España, 1946-2009*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2009, p. 142.

CAPÍTULO 8

APLICACIÓN DEL MODELO

CAPÍTULO 8

APLICACIÓN DEL MODELO

8.1. MODELO ECONÓMICO

8.1.1. Modelo econométrico

Un modelo es una representación simplificada de la realidad. La elaboración de un modelo debe cumplir dos requisitos: en primer lugar, un modelo debe ser realista, es decir, debe incorporar los modelos fundamentales de la situación que se trata de modelizar. Y en segundo lugar, un modelo debe ser manejable, de forma que las simplificaciones introducidas en el modelo permitan acercarse a la realidad sin dificultad, así como obtener conclusiones sobre ella. El modelo debe ser operativo, es decir, un modelo económico consiste en la expresión matemática de una determinada teoría económica, a título ilustrativo por ejemplo, consideremos la formulación matemática de la teoría keynesiana sobre el consumo agregado.¹

En primer lugar, en la Teoría General, Keynes establece que el consumo es una función estable de la renta, expresadas ambas magnitudes en términos reales:

$$C = f(R) \quad (1)$$

En segundo lugar, según la ley psicológica fundamental enunciada por Keynes, el consumo es una función creciente de la renta, pero un incremento de renta provoca siempre un incremento de menor magnitud en el consumo.

¹ URIEL JIMÉNEZ Ezequiel y CONTRERAS BAYARRI Dulce, *Econometría. El modelo lineal*, Madrid, Editorial AC, 1990, p. 3.

Matemáticamente, esta condición se expresaría así:

$$0 < dC / dR < 1 \quad (2)$$

siendo dC/dR la propensión marginal al consumo.

En tercer lugar, Keynes considera que una vez cubiertas las necesidades primarias, se tenderá a acumular capital, lo cual provoca que la proporción de la renta que se ahorra, sea mayor a medida que la renta real aumenta:

$$dC / dR < C/R. \quad (3)$$

Es decir, la propensión marginal al consumo es menor que la propensión media. Un modelo econométrico es un modelo económico que incluye las especificaciones necesarias para su aplicación empírica. Así, para elaborar un modelo econométrico sobre el consumo, basado en la teoría keynesiana, es necesario, en primer lugar, especificar la forma matemática de la función de consumo.²

Una expresión del consumo como función lineal de la renta, además de ser sencilla, es perfectamente compatible con la descripción que hace Keynes de la relación entre esas magnitudes. Sin embargo, aunque Keynes no menciona explícitamente la incertidumbre asociada a los fenómenos de naturaleza social, afirma que la relación entre renta y consumo es creciente “por término medio”, lo cual induce a reflejar en el modelo econométrico la aleatoriedad asociada a dicha relación. Por tanto, una especificación de carácter econométrico, adoptando para (1) una función lineal e introduciendo asimismo la variable aleatoria u_i ³ sería

² Ibidem, p. 4.

³ Se introduce la variable aleatoria, definida como la esperanza matemática $U = E(u_i)$, con $0 \leq E(u_i) \leq 1$, $E(u_i u_j) = 0$, pues:

- a) La variable se observa con errores de medida
- b) Existen otras u_i que influyen en el consumo y que no se han introducido en el modelo de forma explícita
- c) Las relaciones económicas no se cumplen exactamente, ya que se trata de modelizar el comportamiento y éste es aleatorio.

$$C_i = \beta_1 + \beta_2 R_i + u_i \quad (4)$$

En la expresión (4),

$$dC / dR = \beta_2 \quad (5)$$

La especificación econométrica correspondiente a la condición expresada en (5) será

$$0 < \beta_2 < 1 \quad (6)$$

Por último, puesto que la propensión media se puede expresar como

$$C/R = \beta_1/R + \beta_2 + u_i/R \approx \beta_1/R + \beta_2 \quad (7)$$

Porque $u_i/R \ll C/R$, y en consecuencia se desprecia u_i/R

La condición expresada en (3), en términos de (5) y (7), sería

$$\beta_2 < \beta_1/R + \beta_2 \quad (8)$$

Para que (8) se cumpla es necesario que

$$\beta_1 > 0 \quad (9)$$

Así, (4), (6) y (9) son las especificaciones necesarias para expresar, en términos de un modelo econométrico, la teoría del consumo de Keynes.⁴

En general, una teoría económica se puede expresar mediante un sistema de ecuaciones, lo que constituye un modelo de tipo algebraico. Un modelo econométrico es una clase de modelo algebraico que contiene elementos estocásticos, es decir, contiene una o varias variables aleatorias, representando las relaciones entre las variables económicas mediante un sistema de ecuaciones estocásticas. Gran parte de la discusión

⁴ Ibidem, p. 5.

de las políticas económicas de seguridad nacional y gasto militar llevan implícitas un modelo de defensa tipo “racional” o “neoclásico”, éste asume que el bienestar social es función del presupuesto civil y de una variable sin observar, la seguridad.⁵

Y ésta seguridad depende, entre otras cosas, del gasto militar, el papel del Estado por tanto sería, hacer un balance entre el beneficio en bienestar de seguridad extra derivada del gasto militar, con su oportunidad de coste en presupuesto civil perdido.

Debería reconocerse que hay una variedad de otros modelos para determinar el gasto militar, derivados por ejemplo, sobre teorías acerca de: dinámicas de una carrera de armas; comportamiento de burocracias; operación del complejo militar industrial; o los requerimientos del modo de producción capitalista. Una discusión acerca de estas teorías puede encontrarse en Smith y el principal problema será considerar el modelo neoclásico en sus propios términos, más que compararlo con teorías alternativas.⁶

No es fácil ofrecer una síntesis de la abundante doctrina que ha dado origen al nacimiento de la elasticidad de sustitución, la idea de la sustitución, tan familiar a Von Thünen⁷ y cuya formulación explícita se debe a Menger⁸, puede decirse que ya fue observada por los primeros tratadistas de la Ciencia Económica. El principio básico de la utilización óptima de los escasos recursos disponibles, descansa en la posibilidad de reemplazar o sustituir en alguna medida unos recursos por otros, sin embargo, hubo que esperar a la escuela marginalista para que el mecanismo de la sustitución mereciera un análisis más riguroso.

Este mecanismo, cristalizó finalmente en la aparición del concepto de elasticidad de sustitución, como una medida del grado de sustituibilidad o posibilidad técnica de sustitución de unos bienes de consumo o factores de producción por otros.⁹ El abandono de las construcciones basadas en la utilidad marginal decreciente y su fundamentación

⁵ Véase la sección donde se plantea este modelo en: GIMENO GARCÍA-LOMAS Diego, *El Gasto en Defensa y las Operaciones en el Extranjero: Evaluación y Conclusiones*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2009, p. 86.

⁶ Se cita este volumen por su relevancia en el estudio del gasto militar: SMITH R.P., “Military expenditure and capitalism”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. I, nº I, 1977, p. 46.

⁷ VON THÜNEN Johann, *The Isolated State*, Hants, Palgrave Macmillan, 2009, p. 98.

⁸ MENGER Carl, *Carl Menger and his legacy in economics*, Durham, Duke University Press, 1991, p. 384.

⁹ AGUADO FRANCO Juan Carlos et al., *Lecciones Básicas de Economía*, Madrid, Paraninfo, 2005, p. 33.

sobre el concepto de la relación marginal de sustitución, afirma Hicks¹⁰, plantea la pregunta de la rapidez con que varía ésta, cuestión que habría de conducir a la formulación de la elasticidad técnica de sustitución.¹¹

El nuevo instrumento de análisis aparece originariamente en la obra de este autor “The Theory of Wages”, en relación con la distribución de la renta nacional entre el trabajo y el capital. Joan Robinson¹² lo utiliza casi paralelamente, para explicar los efectos originados en la industria por la modificación del precio de uno de dichos factores, sobre la demanda de los mismos y la oferta del producto. Sin embargo, la forma en que estos dos autores definieron la elasticidad de sustitución no es idéntica y está caracterizada en ambos casos por una falta de precisión, cuyas consecuencias se acusan incluso en la literatura económica de nuestros días.¹³

Hicks se refiere únicamente al caso particular de las funciones de producción homogéneas de primer grado, a la vez que es poco precisa y no está clara su correspondencia con la formulación matemática. Esta última, según frase de Kahn¹⁴, parece haber surgido más bien por los requerimientos del álgebra que por necesidades económicas, Joan Robinson, por su parte, propone dos definiciones de la elasticidad de sustitución, que son igualmente poco precisas y cuya equivalencia con la definición de Hicks ha sido objeto de no pocos comentarios. La falta de rigor característica de estas primeras formulaciones no tardó en acusarse en las revistas económicas de los años treinta, principalmente anglosajonas, que contienen importantes puntualizaciones al respecto.¹⁵

Aunque no todas ellas acertadas, entre éstas destaca el intento poco afortunado de Fritz Machlup¹⁶ de ofrecer una síntesis elemental del concepto. En el terreno de las estimaciones empíricas, es notorio el considerable esfuerzo encaminado preferentemente a determinar la elasticidad de sustitución entre las demandas

¹⁰ HICKS John Richard, *Valor y Capital*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 39.

¹¹ GRAVELLE Hugh y REES Ray, *Microeconomía*, 3ª edic., Madrid, Pearson Educación, 2006, p. 35.

¹² ROBINSON Joan, *The economics of Joan Robinson*, London, CRC Press, 1996, p. 104.

¹³ SMITH R.P., “The demand for military expenditure”, *The Economic Journal*, nº 90, Diciembre 1980.

¹⁴ KAHN Herman, *World economic development: 1979 and beyond*, London, Taylor & Francis, 1979, p. 305.

¹⁵ TINBERGEN J., “Some Measurements of Elasticity of Substitution”, *Review of Economics and Statistics*, Agosto, 1946.

¹⁶ MACHLUP Fritz, *The political economy of monopoly*, Los Angeles, University of California, 1952, p. 238.

interrelacionadas del consumo y en el comercio internacional. Pero también en este sentido hay que señalar que tales estimaciones son de muy dudoso valor, la mayoría de ellas están caracterizadas por la extensión y aplicación de este instrumento de análisis, sin el adecuado reconocimiento de los supuestos que se establecen en la formulación teórica. Y cuya consideración, por otra parte, hace extremadamente difícil la estimación empírica directa, ni de los problemas adicionales relativos al método de estimación utilizado.¹⁷

Por ello no es extraño que al entusiasmo inicial siguiera un período de pesimismo respecto a la utilidad del concepto como instrumento de análisis, pesimismo que iniciado por Pigou¹⁸, llevaría incluso a Morrisett¹⁹ a interpretar el silencio, que se observa en la obra posterior de Hicks “Valor y Capital”, como una tácita refutación de la predicción de este autor, sobre el importante papel que el principio del decrecimiento de la relación marginal de sustitución que constituye el factor básico de la elasticidad de sustitución y jugaría un importante papel en el desarrollo de la teoría. Ahora bien, aunque en un sentido distinto del que quizá pudo imaginar Hicks, su predicción puede considerarse acertada, por cuanto la elasticidad de sustitución figura entre los temas esenciales del análisis económico.

8.1.2. Funciones Cobb-Douglas y Constant Elasticity of Substitution (CES)

La validez de importantes proposiciones del comercio internacional, distribución de la renta y crecimiento económico, por ejemplo, depende de la hipótesis adoptada respecto al valor numérico de la elasticidad de sustitución. La falta de información sobre este fenómeno, se manifiesta claramente en el hecho de que las funciones de producción frecuentemente utilizadas hasta hace pocos años han sido las de Cobb-Douglas y Ardo-Domar, en las que la elasticidad de sustitución es constante e igual a uno y cero respectivamente.²⁰

¹⁷ Loc. cit. 4, p. 88.

¹⁸ PIGOU Arthur, *The economics of welfare*, New Jersey, Transaction Publishers, 2001, p.75.

¹⁹ MORRISETT Irving, “Some Recent Uses of Elasticity of Substitution: A Survey”, *Econometrica*, enero 1953, 41.

²⁰ ARYA Jagdish y LARDNER Robin, *Matemáticas aplicadas a la Administración y a la Economía*, México, Pearson Educación, 2002, p. 779

Pero el análisis basado en tan simples hipótesis conduce necesariamente a resultados fuertemente restrictivos y poco realistas, pues, como ya sugiere la simple observación, las alternativas tecnológicas pueden ser flexibles y numerosas en unos casos y limitadas en otros. Las estimaciones empíricas ponen igualmente de relieve que tales funciones han de ser rechazadas, en general, como representativas de las alternativas tecnológicas de producción. Posteriormente, el análisis económico se ha visto notablemente enriquecido con la aparición de una nueva clase de funciones de producción: la denominada “homohipalágica”, “CES” o “ACMS”.²¹

A pesar de su reciente aparición, esta función de producción ha abierto nuevos cauces a las contrastaciones empíricas y contiene como casos particulares a las dos funciones anteriores, porque si bien la elasticidad de sustitución es también constante, admite la posibilidad de que ésta pueda tomar cualquier valor. Los problemas relacionados con el concepto de la elasticidad de sustitución son ciertamente numerosos, teniendo en cuenta que la elasticidad en Economía es la capacidad de reacción de una variable dependiente en relación con cambios en otra. Este término mide la variación porcentual que experimenta una al cambiar la dependiente cuando el resto es constante, estas variables son cuantitativas y se recurre a este concepto, acuñado por Alfred Marshall²², para examinar la relación entre precios y demanda o entre diversos factores que conciernen y afectan a la producción, dada la restricción presupuestaria.²³

Existen diversas técnicas para medir la elasticidad, por ejemplo, la elasticidad-precio de un bien afecta a la cantidad demandada de ese bien, cuando todos los demás factores permanecen constantes. Se calcula dividiendo el cambio porcentual en la cantidad demandada por el cambio porcentual del precio, por ejemplo, si el precio de un bien aumenta a 106 desde un precio base 100 (el cambio es del 6%) y la cantidad demandada cae de 100 a 90 (una reducción del 10%) la elasticidad será igual a 10/6, es decir, 1,66.

Como el resultado es superior a 1 se dice que la demanda del bien es elástica respecto al precio del mismo, sin embargo es una elasticidad-renta negativa y en

²¹ GARCÍA DELGADO José Luis, *Lecciones de Economía Española*, Madrid, Civitas, 1999, 21.

²² MARSHALL Alfred, *Principles of economics*, Armherst, Prometheus Books, 1997, p. 184.

²³ LÓPEZ EGUILAZ Máxima Juliana, *Organización y Economía Industrial para Ingenieros*, Madrid, Universidad Nacional a Distancia, 2000, p. 85.

consecuencia, la demanda caerá proporcionalmente más que el aumento del precio. Por lo tanto, aunque el precio del bien ha aumentado, el gasto total en el consumo de ese bien disminuirá, si el resultado fuera menor a 1, la demanda del bien no sería elástica respecto al precio, por lo que la demanda de ese bien disminuiría, proporcionalmente, menos que el aumento del precio,²⁴ por lo tanto, el gasto total en el consumo de ese bien aumentará a pesar del aumento del precio del mismo.

La elasticidad “cruzada” del precio y de la demanda mide cómo evoluciona y se modifica la demanda de un bien cuando cambia el precio de otro. La elasticidad “cruzada” se calcula, dividiendo el cambio porcentual de la cantidad demandada del bien “X”, ante una variación porcentual del precio del bien “Y”. Si los bienes son sustitutivos (por ejemplo, distintas marcas de automóviles) el aumento del precio de la marca “X” puede aumentar las ventas de la marca “Y”, por lo que la elasticidad cruzada será positiva. Si los bienes son complementarios, por ejemplo, los ordenadores o computadoras y el “software”, el aumento del precio de uno disminuirá las ventas del otro, por lo que la elasticidad cruzada será negativa.²⁵ Si los bienes son independientes, por ejemplo, teléfonos y cepillos de dientes, por mucho que aumente el precio de uno no variará la demanda del otro, por lo que la elasticidad cruzada será cero.

La elasticidad demanda-renta mide cómo afectan las variaciones de la renta a la cantidad demandada de un bien y se calcula dividiendo la variación porcentual de la demanda entre la variación porcentual de la renta, es decir, un producto tendrá una elasticidad demanda-renta superior a 1 cuando el incremento de la demanda, es superior al incremento de la renta de los consumidores. Los bienes de lujo suelen tener una elasticidad demanda-renta muy elevada y los bienes de baja calidad tienden a tener elasticidades demanda-renta negativa, ya que las personas dejan de comprar otros de mayor calidad.²⁶

La elasticidad de sustitución registra la facilidad con la que se puede sustituir un factor de producción por otro, por ejemplo, utilizar más máquinas y menos trabajadores,

²⁴ TORRE DE MIGUEL José Manuel., “La elasticidad de sustitución y las curvas de transformación”, *De economía*, Septiembre-Octubre, 1959, p. 853.

²⁵ Como queda ejemplificado en el libro: UZAWA H., “The Analysis of Demand. Production Functions with Constant Elasticities of Substitution”, *Review of Economic Studies*, Octubre 1962, p. 45.

²⁶ Consúltese el texto base en teoría económica: CASTAÑEDA José, *Lecciones de Teoría Económica*, Madrid, Aguilar, 1969, p. 117.

si los salarios aumentan más que el coste de las máquinas, la elasticidad de sustitución será positiva, pero habrá situaciones en las que no se pueda realizar esta sustitución: por ejemplo, cuando la fábrica está mecanizada, en este caso la elasticidad será cero. La relación marginal de sustitución técnica de un factor productivo por otro, mide la cantidad de un determinado factor productivo que hay que añadir al proceso de producción, para mantener constante el producto obtenido, a pesar de la disminución infinitesimal de otro factor de producción.²⁷

La elasticidad de sustitución mide pues, la mayor o menor facilidad técnica con que puede mantenerse el producto invariable sustituyendo un factor por otro, en este sentido, puede concebirse como una medida de la identidad o semejanza de los medios desde el punto de vista técnico. Cuanto más fácilmente sustituibles son los factores entre sí, mayor será el valor de la elasticidad de sustitución, en términos aproximados el concepto puede expresarse como el tanto por ciento de variación que ocasionaría en la proporción de los factores la variación del uno por ciento en su relación marginal de sustitución, cuando el producto se mantiene constante.²⁸

La elasticidad-precio de sustitución, ha sido objeto de numerosas estimaciones empíricas entre las demandas de productos rivales, si bien, se centra principalmente en las funciones de producción “homohipalágicas” o “CES”. El método de estimación utilizado ha consistido comúnmente en ajustar a los datos del mercado, en general por el método de mínimos cuadrados ordinarios, una recta de regresión entre el logaritmo del cociente de las cantidades y el de los precios. Para valorar una función de producción de valor agregado tipo CES, es necesario contar con una estimación de la elasticidad de sustitución, entre los factores primarios de producción.²⁹

En el caso de funciones de producción-utilidad tipo CES, el equilibrio inicial brinda información sobre el valor de la pendiente de la recta de isocosto (restricción presupuestaria). Esta información se completa con la elasticidad de sustitución que brinda información sobre la curvatura de las isocuantas (curvas de indiferencia).³⁰ Las

²⁷ SAMUELSON Paul y ROBINSON Romney, *Curso de Economía Moderna*, trad. BARINAGA José Luis, 4ª edic., Madrid, Aguilar, 1970, p. 202.

²⁸ Loc. cit. 7, p. 34.

²⁹ KMENTA J., “On estimation of the CES production function”, *International Economic Review*, vol. 8, nº 2, 1967.

³⁰ Loc. cit. 16, p. 145.

elasticidades pueden estimarse econométricamente y para este tipo de análisis pueden emplearse tanto estimaciones de corte transversal, como estimaciones de series temporales.³¹ Como alternativa a la estimación econométrica, puede recurrirse a la doctrina para dar valor a las elasticidades del modelo, como ejemplo de las elasticidades a estimar, pueden mencionarse las elasticidades de sustitución entre factores primarios de producción, en cada uno de los sectores productivos contemplados en el modelo.

8.1.3. Planteamiento del problema económico-militar

El problema económico-militar se plantea de la siguiente forma: el gasto del Gobierno puede ir destinado, bien a asuntos de índole civil, o bien a asuntos de índole militar. Matemáticamente esto se expresa:

$$Y = pC + qM$$

Con p el precio de cada unidad civil y q el precio de cada unidad militar.

Además, tendremos en consideración dos variables de gran importancia en una sociedad, como son su bienestar y su seguridad.

Para especificar la primera variable, el bienestar W , hemos escogido una función de tipo CES (elasticidad de sustitución constante) que depende de gasto civil y militar:

$$W = A[dC^{-a} + (1-d)S^{-a}]^{-\frac{1}{a}}$$

Pues en ella tenemos que un cambio porcentual de la razón de ambos factores, gasto civil por seguridad, es constante; esto es lo que significa que su elasticidad de sustitución de un factor por el otro es constante. Por otra parte, tiene el gran interés de ser una función sencilla de interpretar.

³¹ Loc. cit. 1, p. 8.

Para la segunda variable, la seguridad S , lo más conveniente es expresarla como una función de tipo Cobb-Douglas:

$$S = B M^b E^c$$

Es ésta una función que encontraremos implícita en numerosas discusiones acerca del control de armas. A menudo se asume que E es el gasto militar del oponente, y que $c = -b$ con $0 < b < 1$. Mediante esta formulación el aumento del gasto militar tendrá una utilidad marginal descendente:

$$UMa = \frac{dS}{dM} = b \frac{S}{M} > b \frac{S}{M + \Delta M}$$

Por tanto, conforme a la realidad. Y consideraremos que un aumento por parte del adversario del gasto dejará la seguridad igual.

El beneficio inmediato que puede producir a un país unas Fuerzas Armadas, es el de proveer protección frente a amenazas externas y conflictos internos, así como más recientemente, apoyo de emergencia civil en situaciones post-catastróficas. Por otra parte, también pueden constituir un factor perjudicial a la sociedad resultados de una guerra contrarios al bien de la nación, además el gasto en ciencia y tecnología para desarrollar armas y sistemas de defensa puede generar beneficios colaterales.

8.1.4. Ecuación fundamental

Para evaluar esto de forma objetiva, buscaremos un modelo matemático que se ajuste lo mejor posible a la realidad, para lo que tendremos en cuenta el modelo neoclásico, éste nos dice que el papel que juega el Estado sería el de armonizar el beneficio que le reportan las Fuerzas Armadas, con su correspondiente gasto en el Presupuesto.³²

³² Loc. cit. 1, p. 9.

Supondremos que el beneficio, entendido en términos generales como una medida del bienestar social agregado, puede ponerse en función de la seguridad que proporcionan unas FAS y el gasto(output) civil que cuesta:

$$W = W(S, C)$$

Siendo W el beneficio, S la seguridad y C el gasto civil.

Este bienestar serviría para cuantificar el beneficio social, no el que reportan las FAS, sino el que reporta una proporción adecuada de gasto en FAS respecto del gasto total del Estado. El factor de seguridad se debería observar en este caso como la percepción mental del potencial de defensa frente a amenazas. Esta seguridad percibida es consecuencia del gasto militar condicionado por el escenario estratégico. Con lo cual escribiremos ésta seguridad como una función nuevamente:

$$S = S(M, E)$$

Donde M es el volumen de gasto militar y E el ambiente estratégico. Para poder considerar plenamente esta variable E, se necesitarán parámetros externos, como el gasto militar de los países extranjeros, esto lo consideraremos más adelante. Por último, el presupuesto final “Y” estará compuesto por gasto militar y civil, y se considerará exógeno.

$$Y = p C + q M$$

Donde p y q son los precios relativos respecto al presupuesto total.

Para establecer una función de la demanda del gasto militar, no es necesario posicionarse acerca de cómo debería definirse la función de beneficio social. Puede ser resultado de la operación de un consenso democrático informado, por el consejo de economistas expertos o por los diseños del complejo militar industrial.

Por lo tanto la función $W(S, C) = W[S(M, E), C(M)]$

Todo lo que se requiere es maximizar el beneficio W (bienestar social agregado) con la restricción del presupuesto Y , y con la función de seguridad $S = S(M, E)$

La condición de primer orden es que la primera derivada parcial de la función W se anule, es decir $\frac{\partial W}{\partial M} = W_M = 0$, por lo tanto $W_M = W_S S_M + W_C C_M = 0$

Que es aplicación directa de la regla de la cadena y representa el margen de beneficio (bienestar) generado a partir de un gasto militar adicional. W_S, W_C, W_M , son las derivadas parciales de la función del beneficio respecto de la seguridad, del gasto civil y el gasto militar, respectivamente, y C_M, S_M son las derivadas parciales del gasto civil y la seguridad respecto del gasto militar.

Teniendo en cuenta el presupuesto final Y , se deduce que $C_M = -\frac{q}{p}$

El coste de oportunidad de gasto militar (bienestar que se podría haber logrado si hubiese sido gastado en asuntos civiles), será, el bienestar que reporta un aumento en gasto civil multiplicado por la razón de precios:

$$W_C \left(\frac{q}{p} \right)$$

De la condición de primer orden

$$0 = W_S S_M + W_C C_M \text{ es decir } 0 = W_S S_M + W_C \left(-\frac{q}{p} \right)$$

se deduce que:

$$W_S S_M = (q/p) W_C$$

Esto es, estamos igualando lo que podría producir el gasto militar si se invirtiese en otros asuntos con el margen de beneficio obtenido al dedicarlo a esto, con tal de que sea rentable.

Resumiendo hay que maximizar el bienestar respecto del gasto militar y se puede constatar posteriormente, que la condición es realmente una maximización al ver el signo de la derivada segunda, teniéndose que comprobar:

$$\frac{d^2W}{dM^2} < 0$$

Lo cual nos garantizará la existencia de dicho máximo.

Hacer este modelo operativo requiere:

1. Asumir el comportamiento de las funciones W y S.
2. Una especificación para E.

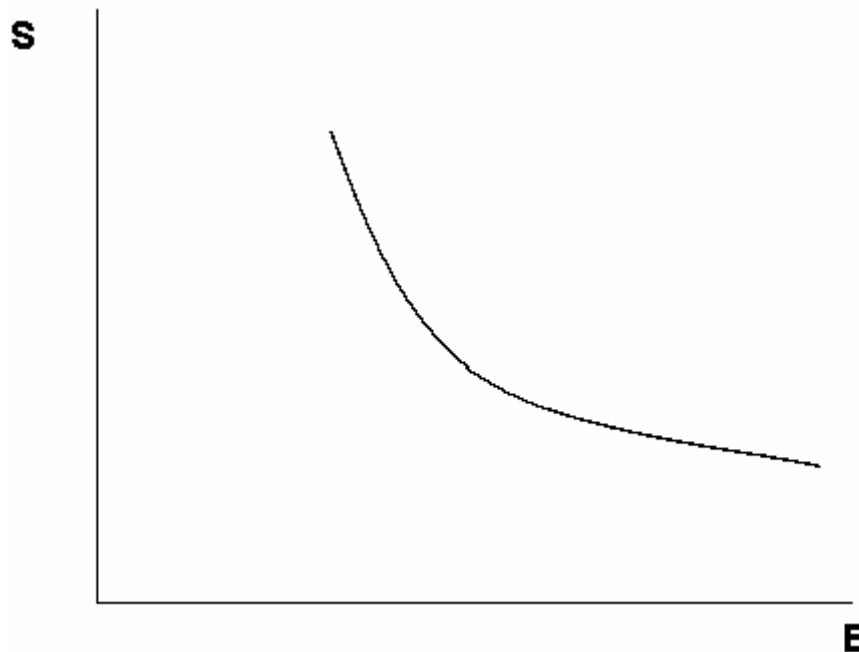
Respecto a la primera condición, asumiremos que la función del beneficio es una función de producción con elasticidad de sustitución constante CES (y rendimientos constantes a escala). Esto se justifica ya que los dos factores de producción, en proporciones variables (C y S), permitirían obtener la misma cantidad de producto (bienestar), lo cual se corresponde con el concepto mismo de relación marginal de sustitución, es decir, el límite de la relación entre el decremento o incremento de un medio y el aumento o disminución que ha de experimentar el otro para que el producto se mantenga invariable. Matemáticamente esto se expresa de la siguiente manera:

$$W = A[dC^{-a} + (1-d)S^{-a}]^{-\frac{1}{a}}$$

Los coeficientes (A, a y d) son parámetros que forman parte de la ecuación corresponden a la mayor o menor facilidad técnica de sustitución de los factores. Habiéndose escogido así porque se puede tomar un cambio porcentual de la razón de

ambos factores, gasto civil por seguridad, constante, tal y como muestra la siguiente figura:

Función de producción con elasticidad de sustitución constante



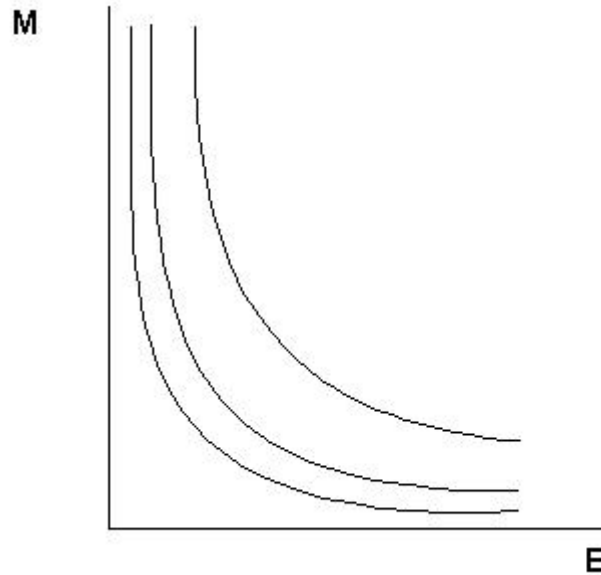
Fuente: elaboración propia. Representación gráfica de una función de elasticidad de sustitución constante prototipo.

Tenemos la ventaja de que esta función es fácil de interpretar y esto nos resultará de gran interés. En cuanto a la función de seguridad, será de tipo Cobb-Douglas:

$$S = BM^b E^c .$$

Esta función nos dice que el gasto militar y el ambiente estratégico determinan el nivel de seguridad, siendo B un parámetro (A mayor gasto militar, mayor seguridad, mientras que un ambiente estratégico más violento daría como resultado un nivel de seguridad inferior). Los exponentes de M y E, que son b y c respectivamente, también son parámetros. Además, esta función está implícita en numerosas discusiones acerca del control de armas. Su representación gráfica vendría dada por la siguiente figura:

Función Cobb-Douglas



Fuente: elaboración propia. Representación gráfica de una función Cobb-Douglas prototipo.

Lo que se asume a menudo es que E es el gasto militar del oponente, y que

$$c = -b, \text{ con } 0 < b < 1$$

Mediante esta formulación el aumento del gasto militar tendrá una utilidad marginal decreciente, y el aumento por parte del adversario del gasto dejarán la seguridad igual.

Rescribiendo la ecuación de primer orden

$$W_S / W_C = (q / p) / S_M.$$

Para la función CES la función del beneficio se transformaría, tomando derivadas:

$$W_S = -\frac{A}{a} [dC^{-a} + (1-d)S^{-a}]^{\frac{-1}{a}} (-a)(1-d)S^{-a-1}$$

$$W_C = -\frac{A}{a} [dC^{-a} + (1-d)S^{-a}]^{\frac{-1}{a}} (-a)dC^{-a-1}$$

Y dividiendo resulta:

$$W_S / W_C = [(1-d)/d](C/S)^{1+a}$$

Y para la función de seguridad de Cobb-Douglas, derivando la función de seguridad respecto del gasto militar, y sustituyendo el valor de S, obtendríamos la siguiente ecuación:

$$S_M = bBM^{b-1}E^c = bSM^{-1}$$

Luego para este caso específico, la condición de primer orden para un máximo es, sustituyendo las expresiones anteriores:

$$[(1-d)/d](C/S)^{1+a} = (q/p)/(bSM^{-1})$$

Tomando logaritmos, y rescribiendo la ecuación con M como variable dependiente obtenemos

$$\ln M = A_0 + A_1 \ln C + A_2 \ln(q/p) + A_3 \ln E$$

Donde

$$A_0 = \{\ln[(1-d)/d] + \ln b - a \ln B\} / (1+ab)$$

$$A_1 = (1+a)/(1+ab)$$

$$A_2 = -1/(1+ab)$$

$$A_3 = -ac/(1+ab)$$

La especificación dada para E en el modelo nos proporciona una ecuación logarítmica-lineal en variables observables, en las que se identifica la elasticidad de sustitución entre seguridad y presupuesto civil con los exponentes de la función.³³

³³ DEGER Saader, *Military expenditure in Third World countries: the economic effects*, London, Taylor & Francis, 1986, p.255.

Una vez planteadas estas ecuaciones básicas, nuestro modelo va a simular dos situaciones políticas: una democracia y un régimen autoritario y veremos cómo se verán afectadas las decisiones en el Presupuesto militar de un país por cada tipo de forma de Gobierno.³⁴

8.2. DEMOCRACIA

Hay buenas razones para creer que la ideología de una época anterior (elecciones anteriores) contribuirá a la de un período en curso, Gujarati³⁵ explica que esa inercia influencia hábitos de consumo individuales y familiares, Oatley³⁶ muestra estos efectos en las políticas internacionales fiscales y monetarias y Przeworski y Soares³⁷ concluyen que los patrones de votación de la gente en el pasado puede afectar a su decisión de voto actual. Una consecuencia lógica es que, en ausencia de perturbaciones importantes, las ideologías no cambian radicalmente de la noche a la mañana y se ven influidos por las ideologías anteriores.

Por lo tanto, es razonable pensar que el estado de ánimo de la política nacional durante un período de elecciones en un país, está influenciado por el estado de ánimo de la política del período anterior. Un creciente cuerpo de investigación muestra que en el sistema político de Estados Unidos existe una retroalimentación negativa entre las políticas producidas por el Gobierno y las demandadas por el público.³⁸

Esta “hipótesis de la reacción” funcionaría en la medida en que los votantes estén informados de las políticas gubernamentales.³⁹ Cuando no están informados⁴⁰, los

³⁴ DUNNE, J. Paul, *Models of military expenditure and growth: a critical review*, London, Taylor & Francis, 2005, p. 449.

³⁵ GUJARATI Damodar N., *Basic econometrics*, 4ªedición, New York City, McGraw-Hill, 2003, p. 45.

³⁶ OATLEY Thomas, *Monetary Politics: exchange rate cooperatio in the European Union*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997, p. 101.

³⁷ PRZEWORSKI Adam and SOARES Glaucio, “Theories is Search of a Curve: A Contextual Interpretation of Left Vote”, *American Political Science Review*, nº 65, 51-65.

³⁸ El dilema democrático fue estudiado desde el punto de vista de la confrontación de clases en: DURR Kenneth, *Behind the backlash: White working-class politics in Baltimore, 1940-1980*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1993, p.35.

³⁹ Se estudia la reacción de los votantes en: WLEZIEN Christopher, *Inequality in Policy Responsiveness*, Philadelphia, Temple University, 1995, p. 40.

⁴⁰ Desde otro punto de vista se puede consultar: ERIKSON Robert S., MACKUEN Michael, STIMSON James A., *The macro polity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p.115.

votantes pueden seguir utilizando la ideología del gobierno como una guía para adivinar la política del Gobierno actual.⁴¹ En base a esta posibilidad, se puede pensar que el estado de ánimo nacional es negativo, en relación con la ideología del Gobierno actual⁴², y que la gente tiene la predisposición de votar a la Oposición.⁴³

Durr⁴⁴ considera que la relación entre la economía y la ideología de la derecha a la izquierda es sencilla y de la siguiente manera: Las expectativas de una “mala” economía llevan a los votantes a ser más conservadores y menos favorables a las políticas expansionistas de izquierda y las expectativas de una “buena” economía llevan a los votantes a ser más liberales y generosos. El análisis de Stevenson⁴⁵ dice que cuando las economías se expanden, las preferencias de la política global se mueven hacia la izquierda, pero cuando se contraen esas preferencias se desplazan a la derecha. Kim y Fording⁴⁶ también concluyeron que los estados de ánimo en política nacional están significativamente influenciados por las condiciones económicas, pero sobre todo por el nivel de inflación que enfrenta el país y que la dirección del efecto está influenciada por la ideología del Gobierno de turno.

Basándonos en los resultados anteriores, podemos especular que en gran medida el período del liberalismo experimentado en todo Occidente durante los años 1960 y principios de 1970, puede haberse debido a una combinación de condiciones económicas favorables.⁴⁷ Del mismo modo, el giro a la derecha en el comienzo del decenio de 1970, puede haber sido consecuencia de una inversión de estas condiciones económicas.

⁴¹ Profundización en dinámicas de democracias opacas: LUPIA Arthur and McCUBBINS Mathew, *The democratic dilemma: Can citizens learn what they need to know?*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 78.

⁴² La retroalimentación negativa en las tendencias de voto ha sido estudiado en: KIM Hee Min and FORDING Richard C., *Party Manifesto Data and Measures of Ideology in Western Democracies*, Seoul, ORUEM Publishing House, 2001, p. 170.

⁴³ Las reacciones del electorado se tratan en: STEVENSON Nicholas, *Culture and Citizenship*, London, Sage Publications Ltd., 2001, p. 190.

⁴⁴ Loc.cit.28, p. 74.

⁴⁵ Loc.cit. 33, p. 221.

⁴⁶ Loc.cit. 32, p. 198.

⁴⁷ KIM H. and ELLIS G., *Spending Effects on National Policy Moods: a Comparative Analysis of Military and Social Spending in Western Democracies*, 2007, disponible en: <http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/0/9/8/5/pages209851/p209852-23.php> [consulta 30 de enero de 2010].

Clayton⁴⁸, en lo que resultó ser una obra profética, afirmó que hay un límite a la cantidad de gastos que la opinión pública va a tolerar, pensaba que en el momento de su análisis (a mediados de 1970), la única manera de que Estados Unidos pudiera permitirse el lujo de continuar su ritmo de expansión de desembolsos en bienestar social que había durado 20 años, sería incrementar impuestos y/o la deuda. Por lo tanto, su argumento fue que el público estaba listo para una desaceleración en el gasto social, es decir, la expansión del gasto social en los EEUU llevaría a un desplazamiento hacia la derecha en las tendencias de política nacional.

Durr⁴⁹ en su estudio sobre el sentimiento político en los EEUU sostiene que “políticas consideradas excesivamente intrusivas en la vida cotidiana de los ciudadanos, producen demandas de un gobierno más limitado, mientras que la percepción de que el Gobierno Federal no hace lo suficiente en nombre de sus ciudadanos, llevará a la voluntad expresada de un gobierno más activo. En la medida en que las convocatorias de limitaciones o mayor acción es sinónimo de cambios en la opinión política en un sentido conservador o liberal, entonces la relación prevista entre los resultados de las políticas y las preferencias políticas es negativo”. Dado que el gasto social se considera por muchos como un caso modelo de la intrusión del Gobierno en la vida de los ciudadanos, por parte de la opinión pública se esperaría que la percepción de demasiado (o muy poco) es probable que cause cambios en la actitud política como Durr ha descrito.

Esto es parte de la hipótesis antes mencionada y denominada de la “reacción”,⁵⁰ que debería funcionar en la medida en que los votantes presten atención al nivel de gasto social en su propio país. Sobre la base de nuestro análisis anterior, la hipótesis de que aumentar el nivel de gasto social⁵¹, provoca el movimiento hacia la derecha, mientras que si se disminuye el gasto social induce el movimiento hacia la izquierda, en el estado de ánimo de política nacional.

La suposición de partida que haremos será que en una democracia los políticos están interesados en maximizar el bienestar social, con lo cual será necesario hacer un

⁴⁸ CLAYTON James L., *A firewall to the welfare state*, Salt Lake City, University of Utah Press, 1976, p. 38.

⁴⁹ Loc.cit. 28, p.48.

⁵⁰ Loc.cit. 29, p.53.

⁵¹ Loc.cit. 30, p.128.

balance para que la distribución de recursos sea lo más acertada posible. La ecuación de primer orden es muy sencilla:

$$\frac{dW}{dM} = 0$$

O lo que es lo mismo: maximizar el bienestar respecto del gasto militar. Se comprobará de forma posterior que la condición es efectivamente una maximización analizando el signo de la segunda derivada, debiéndose cumplir que:

$$\frac{d^2W}{dM^2} < 0$$

Lo cual nos garantizará la existencia de dicho máximo.

Comenzaremos describiendo la condición de primer orden de forma alternativa:

$$0 = \frac{dW}{dM} = \frac{dW}{dS} \frac{dS}{dM} + \frac{dW}{dC} \frac{dC}{dM} = W_S S_M + W_C C_M$$

Por otra parte,

$$C = \frac{1}{p}(Y - qM) \Rightarrow \frac{dC}{dM} = -\frac{q}{p}$$

Con lo cual

$$W_S S_M = -W_C C_M$$

Se convierte en

$$W_S S_M = \frac{q}{p} W_C$$

Las derivadas respectivas de W respecto de S y C se calculan fácilmente:

$$W_S = -\frac{A}{a} [dC^{-a} + (1-d)S^{-a}]^{-\frac{1}{a}} (-a)(1-d)S^{-(1+a)}$$

$$W_C = -\frac{A}{a} [dC^{-a} + (1-d)S^{-a}]^{-\frac{1}{a}} (-a)dC^{-(1+a)}$$

Por lo tanto

$$\frac{W_S}{W_C} = \frac{1-d}{d} \left(\frac{C}{S}\right)^{1+a}$$

En cuanto a la derivada parcial de la función de seguridad respecto al gasto militar, la expresión obtenida es:

$$S_M = bBM^{b-1} E^c = b S M^{-1}$$

Sustituyendo en

$$\frac{W_S}{W_C} = \frac{q}{p} \frac{1}{S_M}$$

Llegamos a

$$\frac{1-d}{d} \left(\frac{C}{S}\right)^{1+a} = \frac{q}{p} \frac{1}{bSM^{-1}}$$

Expresión que es mucho más manejable si tomamos logaritmos

$$\ln M = A_0 + A_1 \ln C + A_2 \ln(q/p) + A_3 \ln E$$

Siendo

$$A_0 = \{\ln[(1-d)/d] + \ln b - a \ln B\} / (1+ab)$$

$$A_1 = (1+a)/(1+ab)$$

$$A_2 = -1/(1+ab)$$

$$A_3 = -ac/(1+ab)$$

Por tanto, será ésta última expresión la que tomaremos como definitoria del gasto militar en una democracia.⁵²

8.3. RÉGIMEN AUTORITARIO

Al contrario que otras aproximaciones al gasto militar que se concentran en cuestiones exteriores, analizaremos los planes de gasto militar tomando en cuenta asuntos domésticos. Por lo general la máxima prioridad en regímenes autoritarios es mantenerse en el poder⁵³ y a menudo este tipo de regímenes necesitan valerse de cuerpos militarizados para llevarlo a cabo.⁵⁴ No sólo se trata de mantener una represión

⁵² Sobre los regímenes democráticos son muy interesantes de consultar los siguientes enlaces:
SMITH Ronald Patrick, *Models of Military Expenditure*, 1989, disponible en: <<http://ideas.repec.org/a/jae/japmet/v4y1989i4p345-59.html>> [consulta 10 de febrero de 2010].
DUNNE Paul, *The Demand for Military Spending in Developing Countries*, 2003, disponible en: <<http://ideas.repec.org/a/taf/irapec/v17y2003i1p023-048.html>> [consulta 12 de febrero de 2010].
KOLLIAS Christos, *Domestic political external security determinants of the demand for greek military expenditure*, 2003, disponible en: <<http://ideas.repec.org/a/taf/defpea/v14y2003i6p437-445.html>> [consulta 12 de febrero de 2010].
DUNNE Paul et al., *Models of Military Expenditure and Growth: A Critical Review*, 2004, disponible en: <<http://carecon.org.uk/DPs/0408.pdf>> [consulta 15 de febrero de 2010].
GONG Lituang and ZOU Heng-Fou, *Military spending and stochastic growth*, 2002, disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6V85-472S22B-3&_user=10&_rdoc=1&_fmt=&_orig=search&_sort=d&_docanchor=&view=c&_searchStrId=1062001271&_rerunOrigin=google&_acct=C000050221&_version=1&_urlVersion=0&_userid=10&md5=60bd3d9550a74364aba3813c2999ab03> [consulta 19 de febrero de 2010].

⁵³ Acerca de la economía en dictaduras se puede consultar WINTROBE Ronald, *The political economy of Dictatorship*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 154.

⁵⁴ Más información de cuerpos militarizados en la URSS en GERSHENSON Dimitry and GROSSMAN Herschel I. , “Cooption and Repression in the Soviet Union”, *Economics & Politics*, Oakland, University of California, 2001, p. 54.

eficiente, pues como indican contribuciones actuales en el estudio del mando autoritario⁵⁵, coexisten dos estrategias en equilibrio: represión y lealtad.⁵⁶

De acuerdo con Wintrobe el dictador que desea mantenerse en el poder debe equilibrar ambas alternativas, pues la construcción de una coalición de apoyo y la posibilidad de incluir a potenciales rivales, son tan importantes como el uso de coacción. Por tanto, se dice que los regímenes dictatoriales se basan en “equilibrio autoritario”⁵⁷ y este equilibrio se basa en el aprovisionamiento de distintos tipos de bienes a elites y ciudadanos, dependiendo de cuán grande la necesidad de lealtad sea,⁵⁸ así como en la garantía de concesiones políticas.⁵⁹

La magnitud de la coalición de apoyo depende en la disponibilidad de rentas y la fuerza de la oposición inicial⁶⁰ pues cuando el poder de la coalición varía, la naturaleza de los beneficios distribuidos también lo hace, de acuerdo con Bueno de Mesquita.⁶¹ Específicamente estos autores distinguen entre bienes públicos y privados a la hora de la supervivencia política: los bienes privados tales como sobornos, transferencias y patrocinios se dirigen en exclusiva a miembros de la elite cuando es relativamente pequeña, mientras que los bienes públicos tales como políticas sociales y de gasto se dirigen a todos los ciudadanos o a una gran parte de ellos. Todo ello con el fin de ampliar su coalición.

Tomaremos en consideración la clasificación de Geddes⁶² de los regímenes autoritarios, que distingue entre regímenes personalistas, de partido único y militares. Explicado con sus propias palabras: “Los diferentes tipos de autoritarismo difieren entre sí tanto como se diferencian de la democracia. Sus líderes surgen de los diferentes

⁵⁵ Información tomada del artículo GANDHI Jennifer and PRZWORSKI Adam, “Cooperation and Rebellion under Dictatorships”, *Economic and Politics*, San Francisco, Blackwell Publishing Ltd., 2006, p. 18.

⁵⁶ Consúltese DESAI Manisha, *Gender and the politics of possibilities: rethinking globalization*, Washington, Rowman & Littlefield Publishers, 2009, p. 25.

⁵⁷ *Ibidem*, 42.

⁵⁸ Amplíese en BUENO DE MESQUITA Bruce et al., *Dissolving Boundaries*, San Francisco, Wiley-Blackwell, 2003, p. 87.

⁵⁹ Véase este libro con el ejemplo de la democratización de África GIBSON Clark and HOFFMAN Barack, *Dictators with empty pockets: A Political Concessions Model of Africa's Democratization*, San Diego, University of California, 2002, p. 68.

⁶⁰ SMITH MH. , *Political Economy and a Changing Global Order*, Toronto, Oxford University Press, 2005, p. 154.

⁶¹ *Loc. cit.* 48, p.138.

⁶² GEDDES Andrew, *The politics of belonging: migrants and minorities in contemporary Europe*, Ashgate, Farnham-Surrey, 1999, p. 181.

grupos y a través de distintos procesos de selección. Se basan en los diferentes segmentos de la sociedad para apoyarse. Tienen diferentes procedimientos para la toma de decisiones y diferentes grupos de interés influyen en las políticas. Las facciones dentro de la elite y la competencia entre ellas adoptan diferentes formas en diferentes tipos de dictadura y en consecuencia se produce la sucesión de diferentes maneras. Tratan con los ciudadanos ordinarios y la oposición de diferentes maneras.”

Algunos regímenes personalistas incluyen casos muy conocidos como Zaire bajo el mando de Mobutu, el régimen de Trujillo en la República Dominicana y el régimen de Etienne Eyadema en Togo. Algunos regímenes de partido único incluyen, por ejemplo, el PRI en México, los sistemas socialistas de Europa del Este, el MPLA en Angola, Guinea bajo el Partido Democrático de Guinea o Kenya bajo el KANU. Por último, algunos ejemplos de régimen militar incluyen las muy represivas Juntas de los años 60 y 70 en Argentina, los Gobiernos de Brasil en los 60 y 70 y el régimen de Park Chung-Hee en Corea del Sur.

Los regímenes militares se distinguen de los otros tipos de régimen autoritario, porque la prioridad clave de las elites militares, no es necesariamente maximizar la duración de su permanencia en el poder. En regímenes militares, dado que la mayor parte de los oficiales valoran la unidad y capacidad de la institución militar, más que el mérito de mantenerse en el poder, consideran de forma positiva que deben aferrarse menos a dicho poder, que en otras formas de autoritarismo.

Por el contrario, en regímenes de Partido único todas las facciones dentro del régimen, tienen incentivos para cooperar con ánimo de mantenerse en el poder. Además, las organizaciones de Partido único proveen a los miembros del Partido de un marco duradero en el cual resolver sus diferencias, negociar y aprovechar su influencia. Como resultado, los sistemas con Partido dominante generan y mantienen un cuadro de liderazgo cohesivo.⁶³

Bajo regímenes personalistas, las facciones rivales se mantendrán leales sólo si el beneficio de apoyar al gobernante, excede los beneficios esperados de hacer una oposición arriesgada, pues en contraste con los regímenes de Partido único, la facción

⁶³ BROWNLEE Jason, *Authoritarianism in an age of democratization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 174.

del líder en un régimen personalista puede aumentar los beneficios para sí mismo, excluyendo a la facción rival de participar.

La dependencia del apoyo de los distintos grupos conforma las prioridades de gasto público de cada tipo de régimen. Los regímenes militares se preocupan fundamentalmente de la cohesión y status de las Fuerzas Armadas, mantener la coalición unida significará en este caso, servir a los intereses corporativos del Ejército, fundamentalmente conservando un Presupuesto militar alto, pagando sueldos elevados a oficiales y obteniendo buen equipamiento militar: en otras palabras, consagrando una cantidad de recursos públicos significativa a bienes y servicios o gastos militares. De hecho Collier y Hoeffler⁶⁴ encontraron que un gran riesgo de Golpe de Estado, conlleva más gasto militar para ganarse a los militares.

Los regímenes de Partido único tienen coaliciones ganadoras mayores y son por tanto más propensas a entregar bienes públicos a sus apoyos clave, la organización del Partido reivindica la representación de la voluntad de la población o de una gran parte de la sociedad (como la clase proletaria bajo regímenes comunistas). Jay Ulfelder lo resume de esta manera: “Esta reivindicación hace vulnerables a los regímenes de Partido único a una acción contenciosa colectiva, porque virtualmente cualquier movilización de masas se puede constituir en un revés a la legitimidad del régimen”.⁶⁵ La emergencia de tales regímenes, a menudo abrazando el socialismo, generalmente implica una expansión en servicios públicos y transferencias redistributivas que tienden a favorecer a las clases urbanas. Realmente los sistemas de Partido único, son el tipo de régimen que consagra el más alto porcentaje de sus gastos a subsidios y transferencias.

Bajo el personalismo, en concordancia con Jackson y Rosberg,⁶⁶ “el sistema favorece al gobernante y a sus aliados y clientes: su actividad esencial implica ganar acceso a un patrocinio del régimen personal o al reemplazo del gobernante y quizá su régimen e instalar otro”. El grupo de apoyo en este caso comprende un conjunto reducido de individuos con vínculos familiares, étnicos o de clan con el líder. Una

⁶⁴ COLLIER Paul et al. , *The political economy of economic growth in Africa, 1960-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 58.

⁶⁵ ULFELDER Jay, *Ethnic and nationalist protest in the Baltic republics, 1987-1991: causes*, Palo Alto, Stanford University, 1997, p. 142.

⁶⁶ SACKSON Robert H. and GUSTAV ROSBERG Carl Gustav, *Personal Rule in Black Africa: prince, autocrat, prophet, tyrant*, Berkeley, University of California Press, 1982, p. 198.

combinación de distribución de renta, sanciones y rotación caracteriza el mantenimiento de un grado de lealtad constante, desde dentro de las elites con el fin de frustrar golpes de palacio y conspiraciones. El resto de la población seguirán siendo verdaderos extraños al proceso político y a sus beneficios asociados, en consecuencia se ven abocados a la pobreza, la represión y la desmovilización. Esta lógica de ganarse el apoyo a través del patrocinio, vuelve a los gobernantes dependientes de la captura de ganancias inesperadas y de la fungibilidad de la ayuda extranjera, para usarlos en la financiación del consumo del Gobierno.⁶⁷

Las fuerzas militarizadas, por tanto, no servirán únicamente para la defensa frente a Estados enemigos, sino que serán el elemento perfecto para aplacar y sofocar revueltas, levantamientos, etc., la historia nos demuestra que así ha sido durante mucho tiempo, tanto en épocas pasadas como en la actualidad más reciente. Un ejemplo reseñable por su actualidad es la situación en Irán tras las elecciones de 2009, caracterizadas por fuertes sospechas de haberse producido conductas antidemocráticas y sus consiguientes disturbios, aplacados por medio de la fuerza.

Estos lamentables hechos refuerzan de actualidad y validez el modelo aquí presentado. Hay que tener en cuenta además, que no se suele mencionar en Economía la influencia de las armas de destrucción masiva y de bajo coste. En estos casos, se emplean pocos recursos para acabar con gran número de oponentes, en esta dirección se encuentran algunos países que han empleado armamento como el bioquímico.

Por ejemplo, Irak en Kurdistán y se teme que también pudo haber utilizado bombas sucias, que empleasen materiales radiactivos sin elaborar. Este tipo de armas son relativamente baratas y los regímenes dictatoriales las consiguen con facilidad. En la práctica estas armas también inducen miedo en sus oponentes, con el fin de aplastar sus ansias revolucionarias contrarias a la dictadura.

⁶⁷ ESCRIBÀ-FOLCH Abel, *Authoritarian responses to foreign pressure: Spending, Repression and Sanctions*, Barcelona, CIDOB ediciones, 2009, p. 68.

La condición de primer orden en este caso se puede expresar de la siguiente forma:

$$\frac{dS}{dM} = 0$$

Es decir, en este tipo de situaciones se busca maximizar la seguridad respecto del gasto militar. La seguridad es lo que garantizará continuidad temporal a los regímenes autoritarios, pues de acuerdo con las teorías de Sir Karl Raimund Popper, “sociedad cerrada” es aquella en la cual sus líderes únicamente pueden ser depuestos, mediante derramamiento de sangre y sucediese este hecho trágico, hubiese implicado una disminución grande del nivel de seguridad. Como justificación a estas afirmaciones podemos observar que Estados autoritarios como Corea del Norte, Libia o Cuba tienen dentro de su agenda política, la seguridad nacional como la mayor de sus prioridades, armándose de fuertes Ejércitos y muchas veces en detrimento del bienestar de la población.⁶⁸

La segunda afirmación que haremos, consiste en exponer que las amenazas a este tipo de Estados están fuertemente condicionadas por el bienestar de la propia población, es decir, exceptuando posibles Estados enemigos y otros problemas coyunturales, siendo el mayor de los problemas estructurales la inestabilidad social. Y la inestabilidad social crece cuando el bienestar se deteriora, en consecuencia conlleva una mayor necesidad de ampliar la capacidad de los cuerpos militares, lo cual siempre ocurre a través de aumentos en su presupuesto.

La función sugerida para la peligrosidad es:

$$E = E(W) = K(W_e - W)$$

Que depende inversamente del nivel de bienestar respecto del nivel potencial, siendo K una constante que será determinada en cada caso, y W el nivel de bienestar.

⁶⁸ SAITO Tetsuya, *Military Expenditures of Dictatorial Regimes: A Strategic Theory*, 2007, disponible en: <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/6155/1/MPRA_paper_6155.pdf>, [consulta 28 de febrero de 2010].

Ahora ya nos encontramos en condiciones de hallar el máximo de la seguridad respecto del gasto militar.

La parcial de E respecto de M lo podemos transformar en:

$$E_M = E_W W_M = E_W (W_S S_M + W_C C_M)$$

Debido a la condición de primer orden, $S_M = 0$ Y la anterior expresión se convierte en:

$$E_M = E_W \left(-\frac{A}{a} [dC^{-a} + (1-d)S^{-a}]^{-\left(\frac{1}{a}+1\right)} (-a)dC^{-(1+a)} \right) \left(-\frac{q}{p} \right)$$

$$E_M = E_W \left(-\frac{Adq}{p} [dC^{-a} + (1-d)S^{-a}]^{-\left(\frac{1+a}{a}\right)} C^{-(1+a)} \right)$$

$$E_M = -E_W \frac{Adq}{p} \left(\frac{W}{A} \right)^{1+a} C^{-(1+a)} = -E_W \frac{A^{-a} dq}{p} (W)^{1+a} C^{-(1+a)}$$

La elasticidad en la función tipo CES es constante e igual a:

$$E_M \frac{E}{M} = -\frac{b}{c}$$

Con lo cual, despejando:

$$M = \frac{b}{c} \left(-\frac{E}{E_M} \right)$$

Y la expresión final es:

$$M = \frac{b}{c} \frac{p}{Adq} \frac{E}{E_w} [dC^{-a} + (1-d)S^{-a}]^{\frac{1+a}{a}} C^{1+a}$$

$$M = \frac{b}{c} \frac{p}{dq} A^a \frac{E}{E_w} W^{-(1+a)} = \frac{b}{c} \frac{p}{dq} A^a \frac{E}{E_w} W^{-1} W^{-a} C^{1+a}$$

Dado que la elasticidad de la peligrosidad respecto del bienestar es:

$$\varepsilon_{E-W} = \left(\frac{E}{E_w} W^{-1} \right)^{-1}$$

Que, tomando logaritmos, se convierte en:

$$\ln M = \ln \frac{bp}{cdq} A^a - \ln \varepsilon_{E-W} + (1+a) \ln C - a \ln W$$

Donde tenemos que en un régimen dictatorial el gasto militar depende de la elasticidad de la situación estratégica respecto del bienestar, de la relación de precios y del gasto civil. El bienestar de la sociedad, debido a que lo habíamos evaluado a partir de una función en la cual intervenían tanto el gasto en asuntos civiles como el nivel de seguridad, puede ser sustituido en la ecuación anterior.⁶⁹

⁶⁹ Sobre regímenes autoritarios se puede ampliar la información en los siguientes enlaces:
DUNNE Paul J., *The demand for military spending in developing countries: a dynamic panel analysis*, 2002, disponible en: <<http://ideas.repec.org/a/taf/defpea/v14y2003i6p461-474.html>> [consulta el 1 de marzo de 2010].
KHILJI Nasir M., *Military Expenditures and Economic Growth in Pakistan, 1997*, disponible en: <<http://www.pide.org.pk/pdf/PDR/1997/Volume4/791-808.pdf>> [consulta el 1 de marzo de 2010].
MACDONALD Brian, *Military spending in developing countries: How much is too much?*, 1997, disponible en: <http://books.google.es/books?id=F9NEecs7ACIC&pg=PA1&lpg=PA1&dq=model+military+expenditure&source=bl&ots=bbNJpqgI0A&sig=PbmVRWY4OHPUrRvpjjEn0IWIDbI&hl=es&ei=1wPiSqT0GtifjAemrOy4AQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CBAQ6AEwATge#v=onepage&q=model%20military%20expenditure&f=false> [consulta el 3 de marzo de 2010].
COLLIER Paul, *Military Expenditure in Post-Conflict Societies*, 2004, disponible en: <http://www.economics.ox.ac.uk/index.php/papers/details/military_expenditure_in_post_conflict_societies/> [consulta el 3 de marzo de 2010].
YANG Liu, *Military Preparation and Possible Models for the Defense Budget Increase*, 2001, disponible en: <http://www.uscc.gov/researchpapers/2000_2003/pdfs/milprep.pdf> [consulta el 4 de marzo de 2010].

8.4. APLICACIÓN DEL MODELO AL CASO ESPAÑOL ENTRE 1946 Y 2006

Puesto que los datos que vamos a emplear vienen dados en euros, tanto para el gasto civil como el gasto militar, la simplificación más obvia que se obtiene consiste en que la relación de precios es:

$$\frac{P}{q} = 1 \Rightarrow \ln \frac{P}{q} = 0$$

Con lo cual ese sumando desaparece. Las fórmulas obtenidas para el gasto militar en una democracia (que maximiza el bienestar) y un régimen totalitario (que maximiza la seguridad) son, eliminando la relación de precios:

$$\ln M = \begin{cases} A_0 + A_1 \ln C + A_3 \ln E & \text{max. } W \\ B_2 \ln C - \ln \varepsilon_{E-W} & \text{max. } S \end{cases}$$

Que son las ecuaciones básicas de nuestro modelo.

De aquí podemos extraer algunas consecuencias interesantes:

En una dictadura, el gasto militar está en consonancia con el gasto civil y además depende de la elasticidad de la situación estratégica respecto del bienestar.

En este modelo no hemos especificado cuánto vale esa elasticidad, pues suele ser una función variable, dependiendo de acontecimientos históricos. Y esto será precisamente lo que podremos obtener. En base a los Presupuestos del Estado y de Defensa españoles entre el año 1946 y 1975 podemos establecer que:

$$\varepsilon_{E-W} = e^{B_2 \ln C - \ln M} = B_2 \ln C - \ln \varepsilon_{E-W} + \ln \frac{bp}{cdq} A^a - a \ln W$$

Esta es la elasticidad en época de dictadura, que se ha conseguido maximizando la seguridad S y nos provee de una herramienta para analizar históricamente cual era la situación que los dirigentes de aquella época percibían. Es decir, hallando las

elasticidades de la situación estratégica por el bienestar si tomamos este modelo como suficientemente aproximado, lo cual no es en absoluto lejano a la realidad, podemos obtener cual era la sensación que aquellos dirigentes tenían de lo que debía ser un cambio porcentual en el bienestar, respecto a un cambio porcentual en seguridad.⁷⁰ La tabla con algunos de los hechos más remarcables de la época correspondiente es:

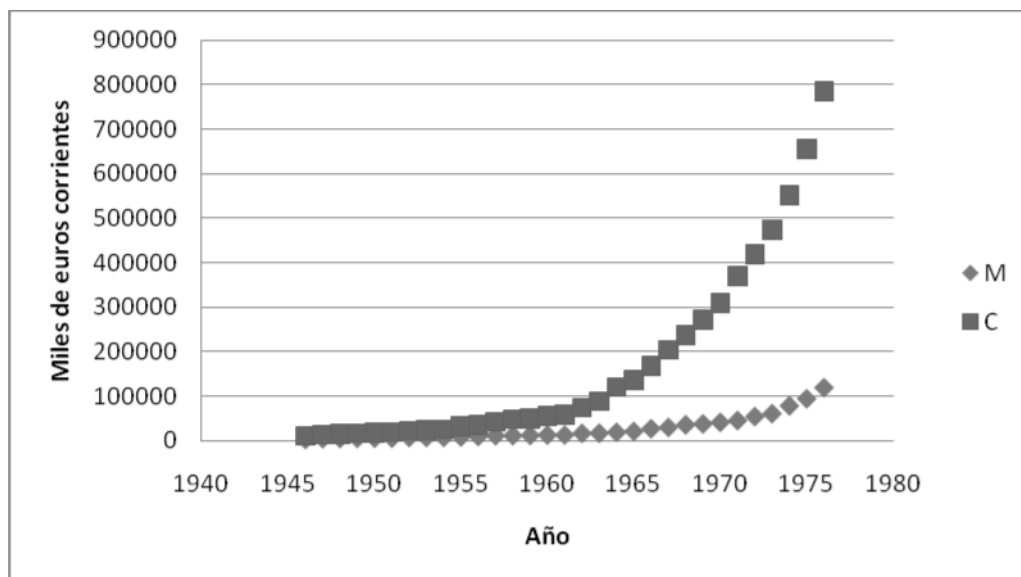
AÑO	M	C	Elasticidad	Cronología
1946	3475	11298	3,25122302	
1947	5069	14094	2,78043007	
1948	5370	15196	2,82979516	
1949	5732	16629	2,90108165	
1950	6028	17941	2,97627737	
1951	6244	19503	3,12347854	
1952	7787	22746	2,92102222	Fin del racionamiento
1953	7810	24357	3,11869398	Bases EEUU/Concordato Vaticano
1954	7932	26021	3,28050933	
1955	8990	31956	3,55461624	
1956	10134	35833	3,53591869	Independencia del Marruecos español
1957	11724	43081	3,67459911	Guerra Ifni
1958	11766	48005	4,0799762	
1959	12463	50462	4,04894488	Plan de estabilización
1960	13224	55757	4,21634906	
1961	13205	59150	4,47936388	
1962	16944	75018	4,42740793	Contubernio de Munich
1963	17327	89063	5,14012812	
1964	19347	120966	6,25244224	
1965	21337	136782	6,41055444	

⁷⁰ Los datos utilizados en las siguientes tablas han sido tomados del libro PÉREZ MUINELLO Francisco, *El Gasto de Defensa en España, 1946-2009*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2009 y de los Presupuestos Generales del Estado de cada año consultados en el Boletín Oficial del Estado.

1966	27195	168801	6,20706012	Incidente de Palomares
1967	30113	204290	6,78411317	
1968	35846	237800	6,63393405	Primer atentado de ETA
1969	38030	271795	7,14685774	
1970	41471	309758	7,46926768	Proceso de Burgos
1971	45334	370169	8,16537257	
1972	54294	419290	7,72258445	
1973	60733	474283	7,80931289	Muere Carrero Blanco
1974	78200	551698	7,05496164	Congreso de Surèsnes
1975	93941	656000	6,98310642	Marcha Verde

Fuente: elaboración propia.

Su representación gráfica es la siguiente:



Fuente: elaboración propia.

Combinando la elasticidad con el PIB que representa el bienestar de la población, tendremos lo que estábamos buscando.

Para analizar el periodo desde 1975 hasta la actualidad, es decir, el período democrático, a partir de los datos podemos hallar el nivel de peligrosidad:

$$A_3 \ln E = \ln M - A_0 - A_1 \ln C$$

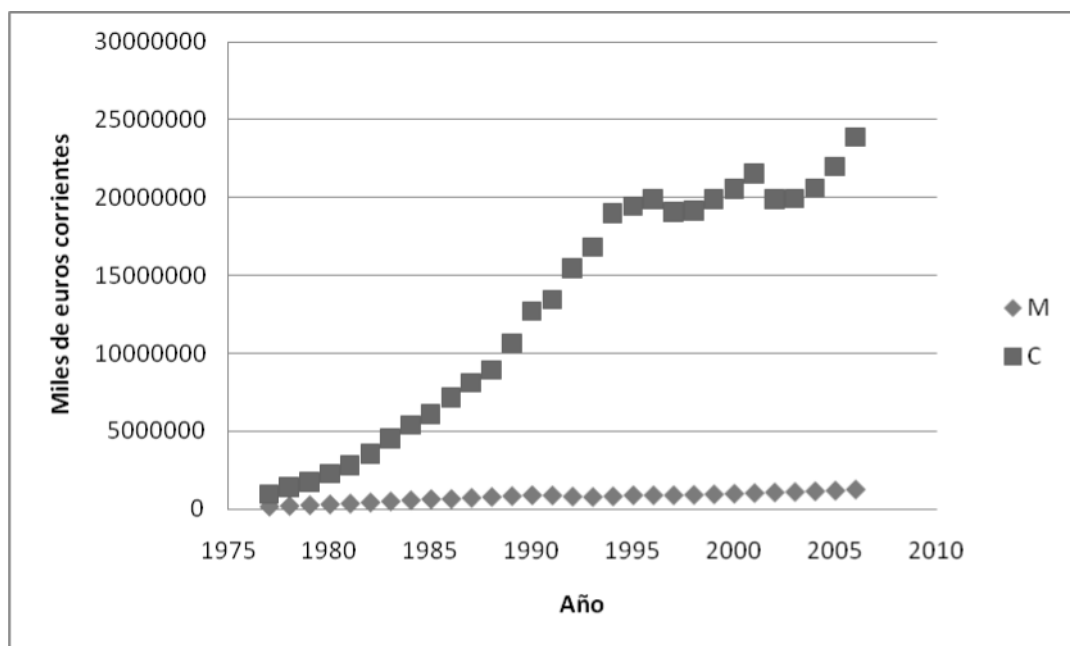
Aplicando los datos, tenemos la siguiente tabla:

AÑO	M	C	Ln M – ln C	Cronología
1977	150282	967250	-1,8619435	
1978	189209	1433000	-2,0246732	
1979	237468	1747500	-1,9959086	
1980	286958	2284456	-2,0745473	
1981	337463	2823200	-2,1241704	
1982	409284	3533820	-2,1557254	
1983	478333	4513365	-2,2444911	
1984	552832	5399649	-2,2790351	
1985	618631	6113087	-2,2906782	
1986	630984	7164232	-2,4295756	Ingreso en UE
1987	704077	8113411	-2,4443859	
1988	762061	8939237	-2,4621789	
1989	817913	10644507	-2,5660433	Misión de las NNUU en Centroamérica (ONUCA)
1990	870434	12694509	-2,6799329	
1991	858333	13458676	-2,7523871	Misión de Observación de la UE en la antigua Yugoslavia (ECCMY-ECMM-EUMM)
1992	785883	15462000	-2,9793328	Fuerza de Protección de las NNUU en Bosnia-Herzegovina (UNPROFOR-ALFA ROMEO)
1993	757710	16819000	-3,0999638	Administración de la UE en Mostar (EUAM)
1994	805482	19016000	-3,1615952	
1995	866499	19451329	-3,1112097	Misión de la OSCE en Chechenia
1996	870055	19923584	-3,131103	Fuerza de Estabilización de la OTAN en Bosnia-Herzegovina (SFOR)
1997	869992	19065971	-3,0871764	

1998	897429	19182461	-3,0622176	Misión de verificación de la OSCE en Georgia
1999	928172	19891529	-3,0648322	Fuerza de Protección de la OTAN en Kosovo (KFOR)
2000	965405	20564243	-3,0587614	
2001	1008831	21522531	-3,0603081	
2002	1052000	19895265	-2,9397886	Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) (Afganistán)
2003	1078125	19954675	-2,91824	Operación "Libertad Duradera" (Asia Central)
2004	1122568	20597309	-2,9095415	
2005	1163168	22014285	-2,9405442	
2006	1234007	23897713	-2,9635162	Operación "Libre Hidalgo" (Líbano-UNIFIL)

Fuente: elaboración propia.

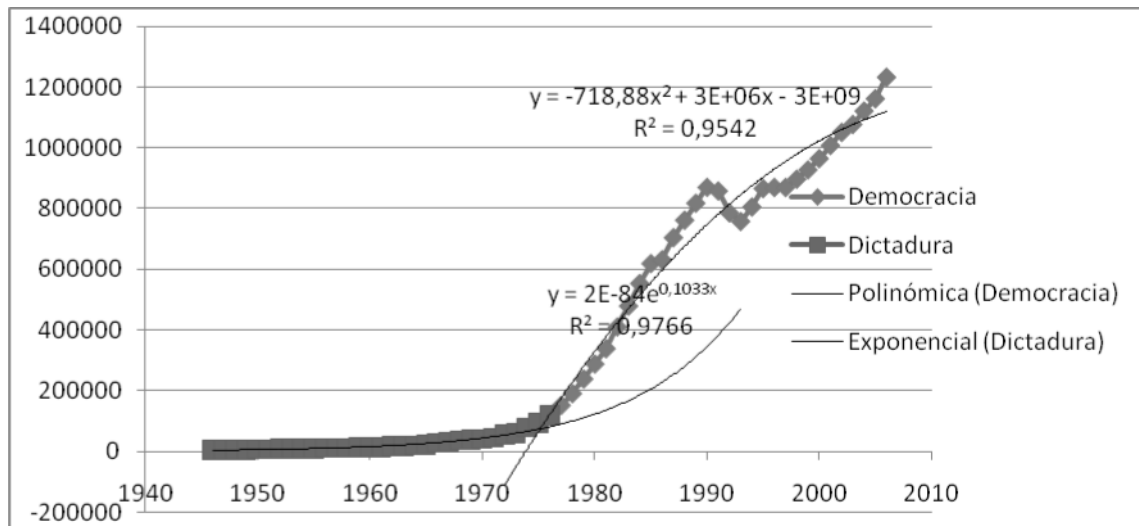
Cuya gráfica es:



Fuente: elaboración propia.

En conclusión, el gasto militar en una democracia está determinado mayoritariamente por el gasto en asuntos civiles y por las amenazas externas. En un régimen dictatorial, en cambio, está determinado por el gasto en asuntos civiles y por la elasticidad de la peligrosidad respecto del bienestar. Es decir, cuando a un mismo nivel de bienestar la situación se endurece, un Gobierno totalitario aumentará su gasto en

fuerzas militarizadas aunque no exista tal amenaza directamente. Es decir, cuando existe la percepción de mayor peligro, aunque no haya aumentado realmente, el régimen aumentará su gasto y este nivel de amenaza será variable a cada tipo de bienestar.



Fuente: elaboración propia.

Como cabía esperar, en el periodo democrático el ajuste es más imperfecto, pues los sucesivos vaivenes políticos han producido cambios en el Presupuesto. En cambio, durante la dictadura el gasto es casi exactamente exponencial.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Los datos positivos alcanzados en esta Tesis han sido fundamentalmente confirmar la hipótesis de este trabajo, aunque el resultado podría haber sido el contrario invalidando dicha hipótesis, de esta manera atestiguamos que la democracia presenta una preocupación mayor por la población, que los regímenes políticos de otro signo no tienen, además de todas consecuencias colaterales que se derivan de esta afirmación principal.

Un régimen político democrático con todas sus imperfecciones, tiene de entrada unos mecanismos para poder controlar las decisiones que se toman por sus dirigentes políticos, se puede en todo momento controlar y llegado el caso pedir explicaciones a quien tomó las decisiones. Se ha repetido muchas veces por todos los autores el tema de las virtudes de la democracia, que concede sus derechos incluso a las personas que no creen en ella y a lo largo de la historia, cuando una sociedad ha perdido sus valores democráticos, a menudo entra indefectiblemente en un proceso de desintegración.

Porque tener un régimen democrático no implica tener sólo unas instituciones que cumplan su función de una manera formal, es decir, unos colegios electorales, unos procesos de votación y elección de candidatos, etc., pues sólo esto sería una democracia formal. Los valores democráticos son los que mantienen una democracia viva y estas prácticas electorales, tienen que ir acompañadas de esta mentalidad democrática, que forma la autentica argamasa de cohesión social que vertebra un país.

Esta mentalidad comprende todos los usos y costumbres que deben impregnar a cada uno de los individuos que componen la sociedad y valores fundamentales, como son la solidaridad, el respeto por las opiniones ajenas, la tolerancia, la igualdad y en fin, todos los aspectos que forman el acerbo común de la idea de pertenencia a un grupo social. A partir de este punto, nos damos cuenta que en nuestro país han existido periodos políticos donde se han turnado épocas de mayores y menores libertades políticas y desde hace bastantes décadas han existido situaciones convulsas, cuando no auténticas tragedias. Y de la última catástrofe social, si así se puede denominar a un enfrentamiento civil entre ciudadanos de una misma sociedad, surgió un régimen

político que entre la doctrina ha tenido varias denominaciones, totalitario, autoritario, dictadura, falangista militarista, autocracia, etc., pero desde luego no democrático.

El haber vivido el final de este periodo, es decir, los últimos coletazos de un régimen que se terminaba, nos proporciona una visión que aunque es ya lejana en el tiempo, resulta cercana en la mentalidad la ideología subyacente, pues esta falta de libertades y sus consecuencias, siguen estando actualmente vigentes en otros países. Los problemas internacionales más preocupantes en la actualidad, provienen de Estados en donde brilla la falta de libertad de sus ciudadanos, siendo las causas de este hecho varias y sin ningún nexo de unión.

Esta falta de libertad puede deberse a motivos religiosos, como es el caso de los regímenes islamistas en sus diversas vertientes, tanto pro-occidentales como enemigos declarados de los valores occidentales. Otros casos son de naturaleza política, como sucede en los países comunistas que siguen quedando en el mundo, con sus vestigios de rechazo a las democracias, producto de la Guerra Fría y que todavía están arraigados en dichas sociedades. También se da el caso de las sociedades, donde las oligarquías terratenientes de enorme poder económico han mantenido una situación de bloqueo político, que ha desembocado en actividades guerrilleras subversivas y en este caos se instala una lacra aún peor, como puede ser el narcotráfico.

Pero donde está todo por hacer, es en las sociedades que acaban de salir de un régimen medieval o tribal, porque todavía tienen y es muy posible que por mucho tiempo, una mentalidad de destrucción a todo lo que no sea su propia visión inmediata, o sea, su círculo de personas afines en el espacio y en el tiempo. Sólo así se explican las enormes matanzas llevadas a cabo no hace muchos años, de la etnia rival o de la tribu tradicionalmente enemiga, por motivos que muchas veces se desconocen. Estas situaciones que se han dado en diversos continentes del mundo, dan lugar al encumbramiento en forma de dictadores o simplemente “cabecillas”, a diversos individuos de la peor catadura moral que puede existir.

Estos poderes despóticos y arbitrarios de toda clase de personas, que se producen en un momento determinado y ante una situación de vacío de poder, entendido éste como una falta de cultura democrática, es lo que ha originado las situaciones más abominables a las que se puede llegar, cuando se dirige una sociedad en su conjunto.

Afortunadamente se han producido numerosos procesos de países, donde se ha pasado de un régimen totalitario a un régimen democrático, bien en países de honda tradición democrática que una invasión extranjera hizo perder sus libertades, o bien en países donde nunca tuvieron un régimen de libertades y por propia madurez política, acceden a este tipo de sistema.

Este proceso se denomina “transición política” y en este aspecto nuestro país puede ofrecer al mundo un auténtico modelo a seguir, porque de una manera pacífica y ejemplar la sociedad ha vuelto, después del régimen anterior, a sus costumbres y usos democráticos. Es interesante hacer notar que países de profundas raíces democráticas como algunos en Europa Central, o incluso en América del Sur y también España, pues recordemos que las Cortes del Reino de León son las más antiguas de Europa, pueden en momentos aciagos, verse sumidos por diversas causas, en periodos históricos totalitarios. La Transición en España tuvo numerosos actores sociales que hicieron posible el citado cambio, pero en nuestro caso el objeto de análisis ha sido el hecho de pasar de unas Fuerzas Armadas de un país totalitario, a otras Fuerzas Armadas de una sociedad con valores democráticos.

Ahora bien, estas ideas filosóficas fundamentales, hay que llevarlas a la realidad y es donde aparece la misión fundamental de la Fuerzas Armadas, que tienen su papel primordial en la defensa de la sociedad a la que tienen que proteger. Siguiendo a Kant con su ideal de la “Paz Perpetua”, nos damos cuenta que para aspirar a la paz, debemos cuidar la “seguridad”, pues las amenazas a la estabilidad institucional siguen presentes, aunque de otras formas, en cualquier punto geográfico mundial.

Y aquí es donde vemos confirmadas nuestras hipótesis, al configurarse el tema de la seguridad de distinta manera según el régimen político imperante en ese momento, ya que esta idea es completamente distinta en una sociedad democrática de otra que no lo sea. Un régimen totalitario, sea del signo que sea, persigue al hablar de seguridad, de su propia seguridad y los recursos financieros, el dinero que se destina a la defensa, es lo que se gasta en cuidar a los intereses de la clase dirigente. Son innumerables los casos dramáticos de hambrunas generalizadas en la población de un país, estando sus dirigentes malversando ingentes cantidades monetarias, incluso procedentes de la ayuda internacional.

Un régimen democrático destina a gastos de defensa, para mantener su seguridad, las cantidades más aproximadas posibles a cubrir los objetivos concretos que se intenten alcanzar, para hacer frente a la amenaza que surja y en el escenario que se presente. Las autoridades democráticas se ven obligadas, para hacer frente a estos desafíos en materia de defensa, a pasar los preceptivos controles que tienen todos los Parlamentos, es decir, fundamentalmente un debate público acerca de la conveniencia o no de estos gastos y para este fin concreto. En una democracia nunca se va a descuidar de forma cruel las necesidades básicas de la población en general, para el beneficio o peor aún, para cumplir el fin que persigue una minoría o un dictador en solitario.

Los gastos en defensa son cada vez mayores, creciendo últimamente de forma exponencial, por lo que no podemos despilfarrar nada en este sentido, de ahí que el control cada vez más exhaustivo de estos gastos obligue a una mayor depuración de los gastos que son necesarios y de los que no. El estudio detallado a lo largo de la Historia, de la dicotomía democracia-no o democracia, nos confirma las ideas apuntadas anteriormente, siendo realidades incontestadas el comportamiento de las autoridades políticas según lo dicho. Este comportamiento político da lugar a hechos económicos que no solamente son simples como a primera vista pudieran parecer, sino que resultan prolijos y complicados.

Pero y es éste un dato muy satisfactorio, para el conocimiento de estos hechos económicos mencionados contamos con armas y herramientas de entidad y fuerza heurística, con poder suficiente para tratar de dar una explicación. La Ciencia Económica actual tiene mayor poder explicativo de la realidad, con la utilización de modelos matemáticos, que son un intento de explicar algún aspecto de la realidad, utilizando los instrumentos que proporcionan las Matemáticas.

El comienzo de todo proceso de modelización lo constituye el fenómeno que se desea describir o explicar y mediante la observación, se obtiene una primera idea sobre el comportamiento de dicho fenómeno, pasando entonces a la fase de modelización. Esta fase de modelización consiste en dar forma a la idea principal en términos matemáticos, y para esto es absolutamente necesario su descripción en términos cuantitativos.

Así pues, un modelo es una representación simplificada de la realidad, cumpliendo dos requisitos, siendo el primero, que el modelo debe ser realista, es decir, tiene que incorporar los elementos principales del hecho económico que se intente modelizar. El segundo requisito, consiste en que el modelo debe ser manejable, de manera que las simplificaciones utilizadas nos capaciten analizar la situación real y obtener conclusiones sobre ella, con lo cual resulta operativo.

Un modelo económico consiste en la expresión matemática de una determinada teoría económica y el camino para alcanzar tal objetivo, es recorrido al hacer uso de los razonamientos lógicos propios de la Matemática. El modelo así construido es explicativo de la realidad, es decir, útil para describir o para predecir y como lo que necesitamos es un modelo para decidir, realizaremos un proceso de conversión del modelo teórico en modelo de decisión. En nuestro caso el dato positivo consiste que al objetivizar el gasto militar, según, unos parámetros, queda en entredicho establecer dicho gasto de forma subjetiva, porque depende de quien lo determine, será mayor o menor. Por lo tanto, la Econometría, que es el análisis estadístico de los datos económicos, no se basa en preguntar a las personas sobre sus opiniones, sino que trata de inferir los efectos de las diversas políticas, a partir del análisis de los comportamientos observados.

Sintetizando, observamos en primer lugar la importancia decisiva que ha tenido a lo largo de la Historia el dinero, pues los ejércitos de todos las épocas históricas se han movido siempre con grandes recursos financieros. Y para realizar este análisis, es necesario describir el documento básico en el que se plasma el rumbo económico, es decir, la política financiera que quiere realizar el Gobierno en un periodo determinado.

Este documento es el presupuesto de ingresos y gastos, mediante el cual se realizan las previsiones, para ese periodo considerado, de los ingresos que previsiblemente se van a obtener y de los gastos que piensa hacer el Gobierno. Cuando se empezaron a elaborar los primeros Presupuestos de la época moderna, se pensaba por parte de la mayor parte de los Gobiernos liberales, que cuanto más pequeño era el Presupuesto mejor, en concordancia de la idea capitalista de que el Estado debe dejar la economía del país libre e intervenir lo menos posible.

Lógicamente a lo largo del tiempo los presupuestos se fueron perfeccionando y de ser unas simples cuentas de gastos e ingresos, se han convertido en la actualidad en auténticos instrumentos de la política económica, que no sólo hacen la previsión económica, sino que pueden, adecuadamente manejados, reactivar la economía. Muy conocidas y de amplia repercusión mundial han sido las teorías de Keynes, que tuvieron su expresión inicial en los Presupuestos de Gran Bretaña después de la Segunda Guerra Mundial.

Su novedad en aquel tiempo fue ir en contra de la teoría de los autores “clásicos”, al aumentar en gran medida las partidas de gastos para de esta manera reactivar la economía de pos-guerra que se encontraba en una profunda depresión. La conclusión que se saca de las siguientes mejoras efectuadas, consiste en que por parte del órgano de control financiero, no sólo se comprueba la legalidad de los pagos efectuados, sino también su rendimiento. Este rendimiento se basa en primer lugar en la obtención de la eficacia, es decir, el cumplimiento de los objetivos asignados a ese importe financiero, pero el paso siguiente consiste en alcanzar la eficiencia.

La eficiencia a la que se debe tender es la superación de la eficacia, pues no sólo hay que alcanzar esos objetivos sino que se tienen que lograr con el menor coste posible y para ser posible se elaboran presupuestos más detallados, como el presupuesto en base cero, etc. Otra medida tendente a mejorar la técnica presupuestaria consiste en el principio del equilibrio presupuestario, recogido en la legislación comunitaria y también en la española, que trata de ayudar a la programación de Presupuestos de pequeñas Entidades de la Administración pública como Ayuntamientos, etc.

Respecto a lo que se entiende por gasto militar es otra cuestión importante, pues en este concepto no sólo entra la cantidad que figura en los Presupuestos nacionales de Defensa, sino que frecuentemente hay otras partidas distribuidas en otros Ministerios que contribuyen a la Defensa. Estos Ministerios pueden ser Industria, que financia compras muy voluminosas de material militar y el Asuntos Exteriores donde en diversos países incluyen dentro de sus embajadas a personal que en realidad está haciendo misiones de defensa.

También se da el caso de Estados, que financian su cuota correspondiente en las Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa, con cargo a partidas en el

Presupuesto pertenecientes a la Presidencia de Gobierno o Secretaría de Estado. Además es objeto de discusión si pertenecen a la Defensa los gastos de las instituciones para-militares que realizan misiones de policía, como por ejemplo, la Guardia Civil. La conclusión más acertada en este caso, es seguir el criterio que ha impuesto la OTAN, en donde se establecen una serie de normas para la inclusión o no de estos gastos que pueden ser de dudosa clasificación.

La Defensa de un país es un bien social y como tal tiene unas características propias entre las cuales se encuentra, el hecho de comprender a todas las personas de ese país, es por tanto irrenunciable y como resultado, la carga económica la soporta toda la sociedad. Esta es una cuestión muy debatida y sobre todo en estos momentos por el caso de los barcos atuneros en el Océano Índico, porque se puede contratar seguridad privada para vigilar una fábrica o una vivienda. Pero la conclusión es clara, estos medios añadidos son complementarios de la seguridad que el Estado proporciona, como garante del orden constitucional y establecida como consecuencia de las leyes aprobadas por el Estado.

El gasto militar suele ser una cantidad respetable en casi todos los países del mundo, sean democracias o no lo sean, por lo que hay que precisar con cuidado a que fines se destinan esos fondos. Simplificando mucho, los gastos pueden ser de personal o de material militar, en el primer caso, es debatido por los autores si el Ejército puede ser un buen empleador, sobre todo de mano de obra poco cualificada y la conclusión a la que llegamos es clara.

Antiguamente y en países muy atrasados podía el Ejército hacer esa función de dar trabajo a quien no tenía nada y carecía de formación, pero actualmente en las sociedades desarrolladas este panorama ha cambiado, por lo que hay que tener en cuenta cada país en concreto y dentro del mismo, la época a la que nos referimos, para hacer el análisis correcto y de esta forma calcular el denominado coste de oportunidad. Si el coste de oportunidad es mayor en la vida civil, vemos que estamos despilfarrando recursos que se podrían aprovecharse en la esfera civil, por lo que es conveniente que esas personas vuelvan a rendir laboralmente en la empresa privada, en caso contrario están bien en el ámbito militar.

Respecto a los recursos materiales el razonamiento es parecido, si se tiene una visión keynesiana este gasto siempre será bueno, pues participará en el desarrollo de la nación, pero desde el punto de vista de los monetaristas este gasto, que es cada vez más elevado, perjudica al país. La conclusión pues consiste en ver, si el Estado en cuestión es un país subdesarrollado o si contemplamos un Estado moderno, donde esta inversión puede alentar una industria nacional que saldrá beneficiada para competir en los mercados internacionales.

Después hemos contemplado el concepto fundamental en nuestro análisis político, que consiste en la definición de la democracia y este pilar fundamental de nuestro trabajo lo hemos puesto en oposición a un concepto, que a su vez comprende a varios, es decir, todos los regímenes que no son democráticos. Para saber que se entiende por democracia, es cuestión de consultar en los textos de Derecho Administrativo la opinión de varios autores de reconocido prestigio para saber de que se trata, aunque la idea intuitiva de su esencia es bien conocida en cualquier sociedad medianamente culturizada.

Esta idea global de libertad que lleva aparejada la democracia es un valor que a nadie se le escapa, pero la complicación puede surgir en la aplicación práctica de dicha idea, sobre todo cuando se trata de imponer “mi libertad” a los demás individuos. En nuestra investigación no hemos tratado la democracia en abstracto, sino a Estados democráticos lo cual es distinto, aunque en principio podría interpretarse que es lo mismo. Hay casos absolutamente diáfanos, como pueden ser las antiguas “Repúblicas Democráticas” de los países del Este de Europa, en los que la palabra democracia era exactamente lo contrario de su auténtico significado.

La cuestión se ha visto que es más compleja de lo que a primera vista parece, porque aunque haya países donde se ha alcanzado el régimen político demócrata, subsiste una mentalidad totalitaria en la sociedad. Éste es el caso de muchos países sobre todo en América Latina en donde se han instalado democracias políticas, pero todavía no democracias sociales y el riesgo de involución por añoranza del pasado es grande, sobre todo si esa época coincide con una recesión económica. La conclusión pertinente nos dice que un país es demócrata, cuando han arraigado en él las costumbres

y valores democráticos, situación que se llega a producir de forma lenta y sin una frontera definida, en quizás muchos años desde que se instala la democracia política.

El resto de Estados que carecen de regímenes democráticos son una amplia lista que hemos procura mencionar, de muy diversa condición tanto de extrema derecha como de extrema izquierda, o por causas religiosas, o por pobreza extrema, o simplemente sociedades muy primitivas en manos del dirigente local más fuerte. La conclusión es determinante, la Paz y la Seguridad internacional están de forma mayoritaria amenazadas desde estos Gobiernos no democráticos, lo cual nos lleva a afirmar de forma categórica, que la democracia está indisolublemente unida a la estabilidad institucional.

Además la cohesión social es un factor de primer orden, para mantener vivos los valores y principios demócratas, pues si se deshace dicha cohesión se pierde de forma irremediable la bondad del sistema democrático. En las sociedades donde reina la corrupción administrativa se pierde la fe en la voluntad de la mayoría, para sustituirse por el poder monetario y en conclusión por la minoría que ostenta esa capacidad económica. Cuando en el Estado se obtienen los cargos o prebendas mediante sobornos o sistemas de presión parecidos, se desvela la fragilidad e inoperancia del sistema democrático y pueden aparecer voluntades políticas que de forma unilateral quieran directamente gobernar el país.

De la misma manera hay que cuidar de la salud y el buen funcionamiento del sistema de la democracia representativa, porque el acto de las elecciones es un momento crucial de la credibilidad del sistema y si las elecciones están “amañadas” los candidatos no son auténticamente representativos. No todo como hemos visto es democracia representativa, siendo ésta fundamental, sino hay que tener en cuenta también la democracia participativa, pues es muy importante dar cabida además de los partidos políticos a la población en general.

Para fortalecer la cohesión social es importante tomar en consideración al mayor número posible de agentes sociales de todo tipo, para que se involucren en las actividades sociales, culturales, deportivas, etc. y que no todas las decisiones las tomen los partidos políticos. Se empieza a hablar y con acierto de la realización de “auditorías

sociales” para el control de las actividades de todos los agentes sociales, pudiendo ser estas auditorias horizontales o verticales.

Las auditorias horizontales son las que realiza el Estado dentro de si mismo, es decir el control de un organismo estatal por otro del mismo Estado y las auditorias verticales son las que pueden hacer los ciudadanos de los órganos superiores del Gobierno, siendo un ejemplo claro de esto último las elecciones políticas. La conclusión fundamental a la que llegamos consiste en insistir en que hay que cuidar mucho el tejido social, pues cuando se debilita surge inmediatamente el caldo de cultivo que propicia sistemas de gobierno no democráticos.

Tiene su importancia para la cohesión del tejido social, la claridad y transparencia del Presupuesto y su control, sobre todo en nuestro caso concreto, nos referimos a la financiación ilícita de Ejércitos para la realización de actos prohibidos. Es otra manera de minar el tejido social al quedar impunes esos desvíos de fondos por su falta de control, estando permitido por el Gobierno y siendo el caso más delicado las sociedades en transición a la democracia o con democracias incipientes.

Dentro de un régimen democrático existe por lógica una Hacienda democrática, que es la única Hacienda con sentido moderno que puede existir, porque una Hacienda que no sea democrática no puede considerarse Hacienda. Los mecanismos para llevar a cabo las distintas políticas económicas posibles se ponen en marcha mediante el Presupuesto, elaborado y discutido en el Parlamento con la voluntad de la mayoría de los ciudadanos.

Un Estado con un régimen autoritario, del signo que sea, puede elaborar un presupuesto para un ejercicio económico, pero siempre será la voluntad dictatorial política que traslada a un documento muy importante su voluntad. El presupuesto no es tal, porque para hacer el gobierno autoritario su voluntad, puede ir gastando los recursos económicos sin ningún tipo de cortapisa y cambiar en cualquier momento la prioridad de sus gastos, que es lo que realmente ocurre en este tipo de Estados.

El argumento conocido basado en la mayor eficacia del gasto en los países dictatoriales, constituye la pantalla protectora para ocultar a la opinión pública el control despótico de los recursos de la nación. Muchas dictaduras han despreciado el mecanismo del libre mercado, alegando que se desperdician muchas energías hasta

ajustar la oferta a la demanda y han tomado decisiones sobre la producción de bienes, mediante una demanda calculada por sus expertos económicos. Estas previsiones han sido en su gran mayoría equivocadas y han conducido a la bancarrota a estas dictaduras, con lo que queda desmontado el argumento de su mayor eficacia en gasto de recursos.

Para el buen funcionamiento de una Hacienda auténtica, es decir, democrática hace falta que todas las instituciones que forman parte del Estado, tengan asumido los valores esenciales de responsabilidad y transparencia en la gestión. Además tienen que existir los mecanismos de control, tanto económicos como judiciales para velar para que este buen funcionamiento siga su curso normal, pues siempre puede presentarse una desviación de fondos de forma delictiva. La conclusión que ratifica nuestras anteriores afirmaciones consiste en establecer como la auténtica Hacienda Pública, la que existe en un Estado democrático, pues es la única que cumple las funciones de servicio integral a la sociedad.

Para poner en marcha la democracia representativa es preciso convocar unas elecciones entre partidos políticos, para ver quien tiene la mayoría representativa y de esta manera llegar al poder político máximo del Estado. Estos partidos políticos se presentan ante el electorado con un programa electoral, consistente en proponer las medidas que tomarán de cualquier índole cuando consigan el poder.

La característica principal de estos programas se basa en su transitoriedad, porque están pensados para un plazo corto de tiempo y es como máximo hasta las siguientes elecciones, en que pueden renovar su continuidad en el Gobierno o no. Una conclusión importante que se nos presenta plantea afirmar, hasta que punto el programa electoral está configurado para ganar las elecciones y no para resolver los auténticos problemas de la nación.

Cuando los programas electorales son una simple vía de acceso al poder, generalmente ocurre que no se cumplen porque su fin ya se ha cumplido, que es conseguir desplazar a los partidos políticos rivales. La actuación en este caso por parte del partido político ha sido, con los medios que disponía tanto personales como materiales, maximizar su esfuerzo para conseguir el mayor número de votos.

Otro efecto pernicioso en la democracia representativa para la Economía, puede venir de la burocracia que tenga el Estado en cuestión, debido a que los funcionarios

pueden tender a rentabilizar al máximo su trabajo como puede hacerlo un empresario. Una burocracia excesiva y mal retribuida, puede buscar otras fuentes de ingresos que den lugar a prácticas corruptas, o por lo menos despilfarradoras de los medios económicos del país.

La conclusión vista nos muestra que las burocracias son enormes capas de poder en los países autoritarios, que han colapsado y hundido las economías de muchos países por fuertes que pudieran parecer dichas economías. Pero donde más interesa su análisis, es en las democracias representativas y vemos que la burocracia ha crecido de forma imparable, limitando de esta forma el margen de maniobra del Estado. Piénsese por ejemplo, en un periodo de desarme en un país que tenga una fuerte implantación de empresas estatales de armamento, el hipotético desarme se tendría que hacer con más dificultades de lo normal.

La Defensa comprende a todos los ámbitos del Estado sean civiles o militares y dentro de su órbita, se contemplan todos los aspectos de la sociedad que pueden sufrir el riesgo de amenaza, con lo cual el gasto antes militar se aumenta al trasladarse a toda la sociedad. Una de las mayores decisiones políticas, la constituye establecer una forma de sistema económico centrado únicamente en el propio país y sin ningún tipo de relación con la comunidad internacional. Este sistema económico recibe el nombre de autarquía y su análisis nos resulta fundamental, porque se estableció en nuestro país como consecuencia del régimen político imperante y nuestro trabajo de investigación abarca ese periodo histórico.

Pero este sistema no sólo se dio en nuestro país, sino que es propio de Estados dictatoriales donde están cerradas las fronteras al exterior y mediante el fomento de un nacionalismo xenófobo, se pretende por parte de las autoridades hacer ver las bondades de todos los productos nacionales. En los Estados totalitarios que han existido, tanto comunistas como nazis, las necesidades de la población pasaban al último lugar en la planificación económica por parte de las autoridades, siendo desde luego prioritario la fabricación de armamento o cualquier medio material para realizar una política agresiva.

La conclusión a que nos llevan estos modelos económicos, es la imposibilidad de seguir manteniendo este tipo de relaciones económicas y hemos visto como poco a

poco tanto en nuestro país como prácticamente en la mayoría de los países a los que nos hemos referido han tenido que abandonar este sistema.

Otro factor importante a tener en cuenta ha sido la influencia de la Ética en la Economía, pues no se trata de analizar los hechos económicos como si fuesen independientes de la naturaleza humana. Esta cuestión ya estaba presente al principio del estudio de la Economía por Adam Smith, pues en sus escritos siempre tenía presente que el fin de la Economía era satisfacer las necesidades humanas, teniendo en cuenta la dignidad de las personas.

Otro aspecto interesante de analizar es el enorme aumento del gasto público, como resultado de las mejoras en la calidad de vida, sobre todo en los países con regímenes políticos democráticos. En una democracia consolidada se demandan cada vez más servicios públicos como puedan ser, guarderías, asistencia social para ancianos, ventajas para los jubilados, etc. luego es lógico este aumento del gasto al expandirse la función pública. En consecuencia el aumento del gasto del Estado, el aumento del gasto público según los autores, proporciona una elasticidad mayor que el dinero invertido en el sector privado, porque a su vez van creando nuevas demandas entre la población.

De esta forma se entiende el enorme aumento del sector público como motor de la expansión económica, cuyo ejemplo más importante es el enorme auge de la economía norteamericana durante la Segunda Guerra Mundial, al haber fabricado equipos y material para todo el mundo y no ayudó precisamente al Presupuesto norteamericano, la compra de materias en Alemania después de acabada la guerra. La conclusión de otros autores, consiste en explicar que el aumento del gasto del Estado tiene un “límite o punto crítico” y sobrepasar este límite puede tener consecuencias peligrosas, pues el peso del Estado puede terminar por ir arrinconando a los sectores privados de la economía.

El valor principal que se debe buscar, es la justicia en las relaciones económicas y no necesariamente la igualdad, pues dadas las condiciones reales de la vida con sus diferencias no podemos establecer una igualdad injusta, pero si desde luego una justicia, teniendo en cuenta las desigualdades de cada agente económico. La conclusión que extraemos de esta investigación consiste en poder afirmar, que si un sujeto económico abusa de su derecho impidiendo cubrir las necesidades básicas de quien lo necesita, se

originará una fuerte inestabilidad social, que desemboca generalmente en una amenaza seria para la Paz y la Seguridad. Un ejemplo representativo de esta situación la hemos visto en los problemas por el agua del Próximo Oriente, donde al ser un elemento imprescindible para la vida de todos sus habitantes, tiene que establecerse un uso común independientemente de donde esté la fuente por donde fluya el elemento hídrico.

La conclusión que sacamos es igual que la expuesta por Premio Nobel de Economía A. Sen, cuando dice que las actividades económicas deben tener en cuenta las condiciones reinantes en ese momento, en una zona determinada y apostar por un desarrollo sostenible y todo esto hecho con justicia desde la perspectiva de la libertad. A principios de la década del año 2000, se invierte la tendencia de disminuir los gastos de defensa y vuelven a subir en prácticamente todos los países, pero sobre todo en EEUU que sin ningún enemigo, se perfilan como los defensores de los valores humanos en cualquier parte del orbe.

Durante la llamada Segunda Guerra Fría, se incrementaron de forma notable los gastos militares por parte de los bloques, con el consiguiente desenlace no previsto por nadie, consistente en el definitivo colapso de las potencias comunistas europeas. Nadie había previsto este cataclismo porque dada la ocultación de datos por parte de las Autoridades fundamentalmente soviéticas, acerca de la bonanza de la economía del bloque comunista y su cacareada superioridad sobre Occidente al no tener paro, ni inflación, ni ninguno de los males que aquejaban a las economías de los países libres.

De esta manera hemos visto como el mundo pasó de un sistema bipolar a otro unipolar, con EEUU como única potencia mundial, siendo ahora sus preocupaciones principales el resultado de la disgregación del armamento de los países comunistas y el destino que pudiera darse a su importante arsenal nuclear, debido a su peligrosidad en manos de grupos terroristas. En esta época y durante unos diez años, bajaron de forma evidente los gastos militares en todos los países del mundo, pudiéndose aprovechar esta reducción de armamentos para rentabilizarlos en forma de “Dividendos de la Paz”.

No obstante al quedarse EEUU sola, como única potencia mundial tuvo que hacer frente a diversos conflictos de baja intensidad en muchas partes del planeta, con la consiguiente reanudación de los gastos militares. El corolario de esta situación, significa que EEUU son el país que más tanto por ciento dedican en su Presupuesto a los gastos

de Defensa, siendo su Presupuesto mucho mayor que el de cualquier otro país. Europa por el contrario se mantuvo en niveles porcentuales de gasto militar mucho más moderados y además sobre Presupuestos más reducidos, provocando las protestas norteamericanas por su bajo interés en los asuntos de seguridad y defensa.

La conclusión de este periodo, consiste en dejar constancia de la necesidad de formar unas “Fuerzas Armadas Permanentes” bajo control de las Naciones Unidas, para sofocar los conflictos que surjan en el futuro, pues al no haber dos bloques enfrentados, no hay un conflicto latente y es la ocasión de avanzar en el futuro del orden mundial. La nueva amenaza que empieza a cernirse sobre el mundo se manifiesta de forma bárbara el 11 de Septiembre de 2001, con el ataque suicida a las Torres Gemelas de Nueva York. Esta acción no es ya el clásico atentado de grupos marginales que quieren llamar la atención mundial sobre sus problemas, consiste en una gran acción hecha de forma espectacular y en el corazón de la única super-potencia, para demostrar que ningún país se puede librar de semejante lacra. De igual manera hemos visto como se termina de alguna manera la extrema confianza de los ciudadanos norteamericanos en su seguridad, acostumbrados a ver las guerras siempre desde un lugar muy alejado.

De esta manera se inicia por parte de EEUU una lucha sin precedentes contra el terrorismo internacional y en todos los países donde se supone que tengan cobijo los terroristas y sus dirigentes. El coloso norteamericano al sentirse herido y humillado reaccionó de forma contundente, para no dejar sin respuesta el golpe recibido y de forma unilateral sólo apoyado por Gran Bretaña decidió la invasión de Irak. Esta manera de combatir el terrorismo, choca frontalmente con la concepción europea de lucha contra estas acciones criminales, seguramente porque este fenómeno sanguinario ya ha estado presente con anterioridad en la historia de Europa. La conclusión derivada de esta respuesta, quizá desmesurada, es la pérdida de la razón moral por parte de EEUU, sobre todo con los consiguientes abusos a los Derechos Humanos con los prisioneros iraquíes, en sitios como Guantánamo o las vejaciones en las cárceles iraquíes como Abu Ghraib.

Pasamos ahora a analizar la relación entre la Política Económica y la Política de Defensa, por estar ambas en conexión, dada la dependencia de los medios propuestos para la Defensa, con los recursos financieros disponibles. Tradicionalmente esta

relación consistió en pasar los medios monetarios de los fines civiles, a las necesidades bélicas en caso de guerra y lo contrario, es decir, una vez terminada la contienda volver a destinar estos recursos a la vida civil, era lo que se denominaba Economía de Guerra.

Pero estudios posteriores a la Primera Guerra Mundial de autores franceses y alemanes, profundizaron más en el tema estableciendo un verdadero vínculo entre la Política Económica y la Política de Defensa, mediante el cual, al satisfacer las necesidades de la defensa se podía mejorar la economía. Estudios posteriores a la Segunda Guerra Mundial por parte de los norteamericanos, sobre todo de Buchanan premio Nobel de Economía, descubrieron el beneficio para la población al establecer base militares en ciudades situadas en zonas deprimidas, estableciéndose una mayor atención a la hora de efectuar un gasto o inversión militar.

De esta manera vemos que existe una auténtica Economía de Defensa, que establece las consecuencias de determinados esfuerzos financieros en materia de seguridad, como pueden ser beneficios en investigación, desarrollo de la industria nacional, etc. Concepto fundamental de esta parte de la economía, es el denominado “Coste de oportunidad”, que nos dice en un momento determinado y en un país concreto si los medios que están al servicio de la defensa, rendirían más o menos en sus anteriores puestos civiles.

Porque puede ser, que si estamos demandando en Defensa una gran cantidad de Ingenieros Industriales que están dejando de aportar importantes ingresos al PIB, la defensa esté resultando muy cara y al revés, si en una sociedad con un alto índice de personas analfabetas, aporta a la defensa un número importante de este tipo de personas que al salir del ejército pueden lograr empleos más retribuidos, concluimos que la defensa está resultando rentable. Por eso es muy importante el poder elegir entre las posibles opciones que se tengan a la vista, constituyendo una herramienta muy importante los modelos matemáticos de decisión, para que en un entorno de libertad y teniendo en cuenta que la seguridad de la población es un bien social, poder dar la máxima seguridad con el menor coste posible.

Otra conclusión que hemos observado es el crecimiento imparable de los gastos en defensa, que en los últimos años han tenido un crecimiento exponencial, causado en gran parte por los altos incrementos de precio de los equipos militares. Otro concepto

importante que hemos puesto de relieve se refiere a la Defensa Económica, que consiste en preservar de daño a las fuentes de financiación, para poder tener operativos todos los sistemas que funcionan tanto en paz, como en caso de conflicto bélico en un Estado.

Como hemos puesto de relieve en un caso extremo de crisis, el Estado puede prescindir de varios canales de financiación, pero hay un núcleo central de medios tanto humanos como materiales, que tienen que estar protegidos a toda costa contra elementos externos, pues si se ven afectados por las circunstancias adversas el colapso del Estado es seguro. En ese sentido, surge el concepto de vulnerabilidad de una economía concreta y en una adecuada Defensa Económica, es vital establecer mecanismos de prevención para que las debilidades intrínsecas del sistema económico queden a salvo, como puede ser la existencia de importantes reservas de petróleo, para un país con fuerte dependencia del exterior.

También hay que sacar la conclusión relativa al potencial económico, pues éste depende tanto de los recursos del propio Estado, como los que estén en poder de sus aliados y que pueden prestarle o darle, frente a los de otro Estado, que a su vez se verá apoyado por sus socios internacionales.

Respecto al impacto del gasto militar sobre la sociedad civil, hemos visto diversas posturas a favor y en contra de los posibles beneficios de éste gasto, pues la doctrina mundial está muy diversificada y se sostienen con datos ambas posturas. La idea general consiste en establecer unos parámetros para cada tipo de sociedad en concreto, pues en sociedades desarrolladas, tanto la investigación como la producción de material militar favorece a la industria nacional, pero en el caso de países en proceso de desarrollo, estos gastos pueden ser un lastre. El caso más dramático se encuentra en los países con un alto nivel de pobreza y miseria, donde las dictaduras personales de dirigentes sin escrúpulos, desvían las ayudas humanitarias para la compra de medios bélicos en el mercado internacional ilegal, lo cual implica graves riesgos para la seguridad de sus habitantes.

Una vez descartadas estas opciones intrínsecamente perjudiciales para un país, nos centramos en el problema de cuanto debe gastar en Defensa un Estado que respete la democracia, las libertades individuales y que se disponga a hacer frente a unos niveles de riesgo, contra la seguridad de forma real y proporcionada. Este tema ha sido

ampliamente debatido a nivel político, militar y académico, quedando fuera de toda duda que hay que eliminar, para hacer el cálculo, todo criterio subjetivo, es decir, de preferencia personal acerca del tipo de gasto. La solución a este problema nos viene resuelta al aplicar los modelos económico-matemáticos, que contienen las incógnitas que hay que averiguar y unos parámetros ajustados de nuestras condiciones objetivas.

Esta forma de operar da una tranquilidad y objetividad al tema que le preserva de todo tipo de influencia personal o corporativa, situándonos en un terreno de autenticidad, en donde pueden ir confluyendo las posturas que propugnan un gasto elevado y las contrarias denominadas generalmente pacifistas. Entre las numerosas transiciones de un régimen totalitario a otro democrático, que se han producido últimamente en el mundo, destaca por su importancia la emprendida en la antigua Unión Soviética. Además de ser el otro polo rival de EEUU durante la Guerra Fría, fue el país por antonomasia representativo en el planeta del régimen comunista, por lo que su análisis es de importancia fundamental.

El derrumbe o mejor dicho el colapso de la Unión Soviética, fue un fenómeno que pilló por sorpresa a casi todos los analistas políticos por ser totalmente inesperado, aunque desde los países occidentales se veían necesarias algunas reformas, se pensaba que la economía centralizada no permitía ciclos económicos como los que tenían lugar en los países libres. Es posible que un país muy extenso y rico en recursos naturales, como es tanto la Rusia europea como la Rusia asiática, ocultase la deficiente estructura productiva que inevitablemente conducía a la ruina.

En los países en vías de desarrollo hemos constatado la necesidad de proceder a fomentar los procesos de desarme, pues en las economías más débiles los gastos militares tienen como consecuencia, el dificultar de manera poderosa su desarrollo. Por lo menos desde varias Organizaciones Internacionales, se ha postulado el desarme completo en zonas de conflicto y aunque esta idea parezca utópica, es un ideal que debe estar presente en la mentalidad de las sociedades de estos países para evitar un rearme dañino. La conclusión más importante a que hemos llegado, es determinar que mientras existan formas políticas no democráticas, la seguridad y la paz estarán amenazadas y el rearme crecerá de forma imparable.

Otro factor que ayuda a mantener en la sociedad la idea de la libertad es la existencia de una prensa libre, que impide la ocultación y difusión de la verdadera intención del régimen político no democrático, como pueda ser disfrazar una agresión tanto externa como interna. Países con democracias imperfectas, es decir, con instituciones aparentemente democráticas, pero incapaces de dar respuestas positivas a los auténticos problemas de la población, han dado lugar a movimientos de insurgencia y posteriores conflictos dentro del propio país.

Otro peligro para la estabilidad política hemos visto que puede proceder del lado opuesto, es decir, que la democracia no tenga el suficiente arraigo en la sociedad y que surjan movimientos de corte militarista, que poco a poco, invadan la sociedad civil hasta suplantar totalmente sus instituciones, con el consiguiente dominio y arbitrariedad de las minorías militaristas, generalmente en connivencia con determinados poderes económicos.

Lo peor sin duda de estos excesos, tiene lugar cuando ocurren en países extremadamente pobres, pues el poder político suele caer en manos no ya de minorías, que aunque equivocadas pueden tener una idea de como se organiza una sociedad, sino de tiranos de muy baja extracción social tanto culturalmente como moralmente, lo que da lugar a los llamados “Estados fallidos” o simplemente inexistentes, con el consiguiente cúmulo de tropelías de todo orden.

La conclusión principal en este punto, nos dice que el presupuesto debe repartirse de forma racional y objetiva entre las necesidades de la población, para el máximo nivel de bienestar y en primer lugar está la de alimentar y dar protección a la población y a continuación mejorar el desarrollo de la sociedad. La consecución de la paz y mantener la seguridad es otro fin primordial que no se puede desatender, pero siempre dentro de unos límites lógicos, que no pueden sobrepasar sin perjuicio del resto del país.

Partiendo de la idea que estamos en un régimen democrático, la clave está en poder lograr y mantener el Estado del Bienestar, mediante la aplicación de modelos económicos matemáticos, que nos indiquen las pautas a seguir para lograr este objetivo. Estas políticas económicas nacionales se encuentran cada día más interconectadas, por los procesos que han tenido lugar concretamente en Europa, durante los últimos

decenios. Terminada la Segunda Guerra Mundial, la Europa libre estaba totalmente en ruinas y fue necesario un plan de ayuda norteamericana para sacar a flote a todas las economías europeas. En este proceso de integración de economías nacionales, no estuvo presente España, lo cual fue definitivo para no tener un desarrollo acorde con los demás países europeos.

Con el cambio de régimen político, se alcanza por España la total integración en la economía de los países demócratas y con ello el ansiado marco de desarrollo que España había perdido ya en el siglo XIX. La conclusión que sacamos nos avala nuestra hipótesis según la cual en un país libre y democrata, los recursos se gastan siguiendo una prioridad social y prueba de esto, es el incremento del gasto social y ayuda a los más necesitados. Un momento trascendental son los pactos de la Moncloa, que permitieron llegar a un consenso entre todas las fuerzas políticas, para solucionar los difíciles años de la Transición y poder de esta manera consolidar la democracia en nuestro país.

Además de los problemas inherentes a un cambio político, el mérito de nuestra Transición estriba en superar la difícil coyuntura económica internacional, producida por la primera crisis del petróleo fundamentalmente y que no se quiso afrontar directamente en los últimos años del franquismo. Como corolario de lo anterior, nos encontramos con el cambio de modelo de nuestras Fuerzas Armadas en el nuevo contexto, pasando por sucesivas etapas con concepciones diversas. La decisión más importante, se refiere a instaurar un Ejército con fines defensivos, tanto para la población española, como para establecer la seguridad internacional donde se encuentre amenazada. De esta forma queda fuera de contexto, el papel represor de los militares propio de regímenes autoritarios, donde los fines que se persiguen son los propios del régimen que le protegen tanto de amenazas internas o, y esto era lo más importante, de amenazas internas.

La interpretación que tiene la Defensa Nacional es distinta en los distintos tipos de regímenes, desde una función desarrollada por el Estado para garantizar el derecho a la seguridad en naciones democráticas, hasta los conceptos relativamente alejados de “doctrina de seguridad nacional” en América Latina, “Democracia Orgánica” franquista y “Democracia tipo soviética”.

En éste último caso entre el elenco de misiones de las Fuerzas Armadas, figura en lugar prominente la lucha contra el enemigo “interno”, lo cual conduce a la justificación de la instauración de regímenes dictatoriales, en los que los militares, aureolados con teorías falsamente modernizadoras y nacionalistas, desempeñan el papel rector sustituyendo al juego de las fuerzas políticas y sociales. La defensa de los intereses nacionales, se articula en y a través del sistema democrático y de las autoridades políticas supremas, debidamente legitimadas, pues tal defensa no puede dejarse a la apreciación de grupos o estamentos carentes de esa legitimidad.

El objetivo de esta Tesis ha consistido en analizar esta gama de interpretaciones, a partir de su reflejo en las políticas fiscales, que sucesivamente han dado lugar a Presupuestos de Defensa, con unas connotaciones políticas muy marcadas. A pesar de las apariencias, la “Doctrina de la Seguridad Nacional” no representa la protección de los intereses auténticos, ni del futuro de la nación, frente a los cuales se opone una concepción elitista depurada en la interacción entre la élite militar y tecnocrática y los sectores sociales concretos que le prestan apoyo.

No puede ser éste el caso de España donde los más elevados textos legales y la voluntad manifiesta de los partidos parlamentarios, están de acuerdo en rechazar no sólo tal función, sino incluso la teoría de la dualidad de poderes, el político por un lado y un eventual “poder militar” por otro, que tuviese un claro marco de autonomía respecto al primero. Tanto desde un punto de vista teórico, como en la práctica política de las democracias consolidadas, las relaciones entre el poder político y el militar se resumen en el principio indiscutido de la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, hasta el punto de que esta subordinación constituye un principio básico de un moderno Estado democrático.

La redacción clara y terminante del artículo 8 de la Constitución actual española y su reiteración en el artículo 23 de la Ley Orgánica 6/1980, establecen una escala de prioridades para las misiones de las Fuerzas Armadas. La garantía de la soberanía e independencia nacionales y la defensa de la integridad territorial, son las misiones absolutamente prioritarias de las Fuerzas Armadas y el mantenimiento del orden constitucional viene en último lugar, porque normalmente corresponde velar por él a los órganos de seguridad del Estado. En esta última función, de relevancia interna, lo que

las Fuerzas Armadas defienden es la vigencia material de la Constitución bajo la iniciativa y mando del Gobierno legítimo, frente a cualquier otro poder fáctico y sedicioso que se arroge una posición de mando. España es un ejemplo de especial importancia por su Transición política pacífica y plenamente conseguida de una dictadura a una democracia, a la cual además podemos observar desde una perspectiva histórica lo suficientemente alejada, como para poder extraer conclusiones consolidadas acerca de ella.

Esta Tesis está avalada por la actualidad e importancia en el mundo geopolítico presente de la dicotomía democracia-régimen autoritario, porque en un sistema autoritario es posible mantener a la economía, aún en tiempos de paz, prácticamente en pie de guerra. En sociedades democráticas, abiertas y pluralistas ello no es posible, de aquí que al planteamiento de dicha preparación le corresponda una importancia singular. Hemos obtenido una herramienta de análisis histórico a partir del estudio de distintas situaciones históricas, tomando el binomio democracia-régimen autoritario como idea fundamental de la misma.

Respecto a las líneas de trabajo que pueden dimanar de la construcción de nuestra Tesis, señalaremos que además es muy útil en su aspecto de pronóstico de posibles procesos de transición, en otros países actualmente bajo una dictadura de características similares, pues las diferencias entre economías de regímenes autoritarios capaces de mantenerse en pie de guerra de forma permanente y las de países democráticos, abiertos y pluralistas donde esto como hemos visto no es posible, merecen un detallado estudio.

Así pues una vez analizado el Presupuesto de España y comparado con el de otros Estados, el objetivo puede ser ahora la elaboración de una herramienta fundada en modelos matemáticos, que interprete las decisiones tomadas por sucesivos Gobiernos en materia de política fiscal militar. En definitiva se pretende no relegar el resultado a la interpretación del pretérito, sino que se trata de darle una utilidad en la interpretación de la actualidad y del porvenir, pues la situación actual en países como Irán, Afganistán y Corea del Norte puede ser analizada desde este tipo de enfoque.

Las dictaduras gastan todos los días una parte del dinero público en la difusión de su discurso doctrinario, e invierten fortunas en la edición de panfletos, programas de

radio y televisión, cine militante y literatura comprometida. Pero la “guerra a muerte” contra el enemigo, es uno de los capítulos más costosos de ese sistema de propaganda, es una práctica perversa usar los recursos de los ciudadanos para hacerles creer una vida maravillosa en un país “perfecto”. No importa que se haga mediante un aparato estatal de divulgación únicamente, o con el control de la mayoría de los medios de prensa y dos o tres espacios libres todavía, pero siempre con la “Espada de Damocles” levantada para utilizarla a la menor ocasión que se presente y eliminar de un plumazo ese resquicio de libertad.

Es denigrante y carísimo también invitar a grupos de simpatizantes internacionales, para que escriban tratados sobre el bienestar y la alegría de las víctimas, algo más que hay que costear, para que estos profesionales de la “información” salgan disparados a otros países, a dar conferencias y a publicar las observaciones que hicieron durante sus horas de meditación mientras estuvieron invitados. Toda esa propaganda tiene su precio, que se paga con gusto con tal de dejar a la sociedad silenciada durante años, e imponer el discurso político del dictador, es una inversión constante para que el grupo de poder no se mueva, para vender su gestión y prolongar su permanencia en el poder.

El aspecto más peligroso del crecimiento de los gastos militares, es su insidiosa penetración en la influencia política de todos los ámbitos de la sociedad, pues se crea una situación alejada del control popular que impulsa a la aventura militar y a la represión. Cuanto más crece la máquina militar, menos se puede controlar su funcionamiento y por añadidura disminuyen las soluciones y mejora de los niveles de vida, como pueden ser proporcionar agua potable, escuelas o estabilidad a los países afectados por gastos militares desproporcionados, que hacen inevitable un recorte en el Presupuesto del área interna del gasto social.

El anuncio del peligro de guerra es otro factor importante y más querido en el afán de los dictadores de permanecer en el Poder, porque no hace falta un movimiento de tropas enemigas para poder hablar de utópicas contiendas. Desde luego no hay inversión más injusta, que comprar armas en lugar de mejorar la educación y la salud de los ciudadanos de un país y toda esa cantidad de dinero, podría estar invirtiéndose en

carreteras, colegios, hospitales, universidades o puertos, como sucede en el caso de países con bolsas de pobreza muy extendidas.

No podemos olvidar que en Irak, han fallecido decenas de miles de personas niños y ancianos en su mayoría a causa del régimen despótico del dictador Saddam Hussein, que llevaron a cero la existencia de los medicamentos básicos y alimentos fundamentales de la población, mientras el causante de estas muertes, es decir el sátrapa en el poder, planeaba seguir gastando mucho más dinero en el despilfarro de su propio clan familiar y armamento para su Guardia personal, que le ayudaba a mantenerse como Presidente del país.

Las altas expectativas creadas después del fin de la Guerra Fría y el colapso de la Unión Soviética, para que miles de millones de dólares pudiesen convertirse en un “dividendo de paz”, se estrellaron contra el crecimiento astronómico de los gastos de Defensa mundiales. Esta triste realidad ha desmoralizado y abrumado a muchos economistas y hoy día casi no se presta atención a la “reconversión económica”, o al papel del militarismo en las sociedades en vías de desarrollo, porque los presupuestos militares han crecido tanto que están amenazando con aplastar y devorar a casi todos los fondos sociales.

Afganistán, donde desde hace siete años los EEUU y sus aliados occidentales llevan a cabo una doble guerra, contra la red terrorista Al Qaeda y contra la milicia integrista Talibán, es un caso ejemplar de lo que hay que hacer para tener éxito en la reconstrucción de un país. La reconstrucción y desarrollo de Afganistán deberá tomar en cuenta tanto los aspectos militares de la defensa y de la lucha contra el terrorismo, como la ayuda económica, la actividad de las asociaciones asistenciales, la reconstrucción del Estado, la lucha contra la corrupción, etc. La intervención militar en Irak y Afganistán es un componente intrínseco, para lograr la función básica de los programas de cooperación para el desarrollo y de esta manera integrar a largo plazo a estos países, en los mercados internacionales de materias primas y lograr disminuir su dependencia del cultivo de plantas opiáceas.

En conjunto hemos pretendido razonar por qué los países con una democracia, entendiéndose no en el sentido formal, sino en el sentido de moral democrática arraigada, gozan de mejores condiciones sociales. Y esta matización se realiza para

excluir a todos aquellos Estados “fallidos”, que a pesar de contar con un régimen democrático, éste ha sido impuesto por la fuerza de las armas como Irak, o es continuamente defraudado, como es el caso de América Latina, o carece de transparencia informativa, por ejemplo, en la Federación Rusa. El modelo propuesto, es por tanto una guía para aquellos casos que mejor se ajustan al caso de democracia, fundamentalmente EEUU, Europa Septentrional y Japón, pero que en casos más particulares como los antes mencionados, precisaría de unas matizaciones que podrían hacer variar los resultados sensiblemente.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

ADAMS James y ZADUNAISKY Daniel, *La Próxima Guerra Mundial: Los ordenadores son las armas y el frente está en todas partes*, Buenos Aires, Granica, 2000.

AGNIC KRSTULOVIC Ozcen, *Pinochet S.A.: La base de la fortuna*, Santiago de Chile, RIL Editores, 2006.

AGUADO FRANCO Juan Carlos et al., *Lecciones Básicas de Economía*, Madrid, Paraninfo, 2005.

AGUAYO Sergio, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI, 1997.

AGUILAR DE BEN José Manuel, *Ciudadanía y Gobernabilidad Democrática Mundial*, Madrid, Dykinson, 2006.

AGUIRRE Mariano, *Retos del fin del siglo: nacionalismo, migración, medio ambiente*, Barcelona, Icaria, 1993.

-*Los días del futuro: La sociedad internacional en la era de la globalización*, Barcelona, Icaria, 1995.

-*Raíces de los conflictos armados*, Barcelona, Icaria, 1995.

AGUIRRE Mariano y FILESI Teresa, “Guerras en el Sistema Mundial”, *Anuario Centro de Investigación para la Paz*, Barcelona, Icaria, 1999.

AGUIRRE Mariano y GONZÁLEZ Mabel, *De Nueva York a Kabul*, Barcelona, Icaria, 2002.

- *Tiempos difíciles: Guerra y Poder en el Sistema Internacional*, Barcelona, Icaria, 2003.

AGUIRRE Mariano y MALGESINI Graciela, *Misiles o microchips. La conversión de la industria militar en civil*, Icaria, 1991.

AGUIRRE Mariano y OSORIO Tamara, *Guerras periféricas, Derechos humanos y Prevención de conflictos: anuario Centro de Investigación para la Paz*, Madrid, Icaria, 1998.

-*Después de la guerra*, Barcelona, Icaria, 2000.

AGUIRRE Mariano y TAIBO Carlos, *El acuerdo de los euro misiles de Reykiavik a Washington*, Madrid, Instituto para Estudios Políticos para América Latina y África, Editorial Complutense, 1988.

AHIJADO QUINTILLÁN Manuel y OSUNA GUERRERO Rubén, *Unión Económica y Monetaria Europea. La ampliación al Este*, vol. 2º, Madrid, Pirámide, 1999.

ALBI Emilio y GONZÁLEZ PÁRAMO José Manuel, *Economía Pública*, 3ª edic., Barcelona, Editorial Ariel, 2009.

ALONSO José Ramón, *Historia política del ejército español*, Madrid, 1974.

ALONSO ANTÓN A. et al., *Econometría*, Madrid, Pearson Educación, 2005.

ALONSO OLLACARIZQUETA Lucía, *Pensando en África: Una excursión a los tópicos del Continente*, Barcelona, Icaria, 2000.

ALTVATER Elmar, *Las limitaciones de la globalización: Economía, Ecología y Política de la globalización*, México, Siglo XXI, 2002.

ÁLVAREZ Fernando et al., *Economía pública-Una introducción*, Barcelona, Ariel, 2007.

AMA DEL Carlos, *Hacia un nuevo orden mundial*, Madrid, Editorial Carlos del Ama, 2007.

ANDERSON M.S., “Nacionalismo y ejércitos populares, 1740-1789”, *Guerra y Sociedad en la Europa del Antiguo Régimen 1618-1789*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1990.

ANDRADE Larry, “Estado de Derecho, Informe sobre Guatemala, Parte I”, *Cuaderno de Estudio*, nº 60, Guatemala, Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

ANDRÉS GALLEGO José, *El motín de Esquilache. América y Europa*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2003.

-*La Época de Franco*, Madrid, Rialp, 1992.

ANGELL Alan, *Chile de Alessandri a Pinochet: en busca de la utopía*, Santiago de Chile, Andrés Bello, 1993.

ANNAN Kofi Atta, *Invertir en las Naciones Unidas. En pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo*, Nueva York, United Nations Publications, 2006.

ANTRAZYT, *A la sombra de las guerras justas: El orden internacional y la acción humanitaria*, Barcelona, Icaria, 2004.

ANTRAZYT et al., “Acción contra el hambre”, *Geopolítica del hambre: ¿quién es el responsable?*, informe 2003-2004, Barcelona, Icaria, 2004.

- *Hacia un mar común: Crónica de un encuentro*, Barcelona, 1996, Icaria, 1996.

ANTRAZYT Susan, *El pensamiento secuestrado: como la derecha laica y religiosa se ha apoderado de Estados Unidos*, Barcelona, Icaria, 2007.

ARIAS Óscar y KOUCHNER Bernard, *La paz: Una causa ganadora la acción humanitaria y diplomacia preventiva*, Madrid, Editorial Complutense, 1997.

ARON Raymond et al., *La República Imperial los Estados Unidos en el mundo (1945-1972)*, Madrid, Alianza, 1976.

ARONOVITCH M., “Problemas of Standardisation in the Reconstruction of Industry”, *Planavoe Khoziaistvo* (Economía Planificada), nº 5, 1929.

ARTOLA GALLEGO Miguel, *La Hacienda española del Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza Ed., 1982.

ARYA Jagdish y LARDNER Robin, *Matemáticas aplicadas a la Administración y a la Economía*, México, Pearson Educación, 2002.

ASH Timothy, *Europa y Estados Unidos ante la crisis de Occidente*, trad. Sara BARCELÓ, Barcelona, Tusquets Editores, 2005.

ASTIÉ-BURGOS Walter, *México y Estados Unidos: Entre la cooperación y el desacuerdo*, México, Siglo XXI, 1998.

AUTOR CASTELLS Manuel, *La era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura*, México, Siglo XXI, 2004.

AYLWIN AZÁCAR Patricio, *Crecimiento con equidad*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1994.

AZAÑA Manuel, *Causas de la guerra de España*, Barcelona, Crítica, 1986.

AZPURU Dinorah, “Evaluando la democratización y la paz en Guatemala, *Revista ASIES*, nº 1, Guatemala, 2001.

AZPURU Dinorah et al., *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador*, Guatemala, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 2007.

BACA OLAMENDI Laura, *Léxico de la política*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2000.

BAJO Oscar y MANÉS M^a Antonia, *Curso de macroeconomía*, Antoni Bosch, 1994.

BAKER James, *Informe del grupo de Irak*, Charleston, Biblio Bazaar Life, 2008.

BALL Simon, *The Cold War. An International History (1947-1991)*, London, Arnold, 1998.

BARAHONA RIERA Francisco, *Desde Centroamérica: Educando para una cultura de paz*, San José de Costa Rica, Universidad Estatal a Distancia, 1999.

BARAÑANO Ascensión, *Diccionario de relaciones interculturales: Diversidad y globalización*, Madrid, Editorial Complutense, 2007.

BARRE Raymond, *Economía Política*, trad. GARCÍA-LOMAS José Ignacio, 6^a edic., vol. 2, Barcelona, Ariel, 1971.

BARRO Robert y GRILLI Vittorio, *Macroeconomía: Teoría y Política*, Aravaca Madrid, Mc Graw-Hill, 1997.

BASÁÑEZ Miguel, *El pulso de los sexenios*, México, Siglo XXI, 1991.

BATALLA Xavier, *Afganistán. La guerra del siglo XXI*, Barcelona, Randon House Mondadori, 2006.

BATISTA GONZÁLEZ Juan, “Significación Político-Estratégica de la Ruta Juniperiana”, *Revista de Historia Militar*, nº 59, 1985.

BEAUFRE Andre, *Introducción a la estrategia*, Buenos Aires, Editorial Struhart & Cía, 1982.

BELTRAN FLOREZ Lucas, *Lecciones de Derecho Fiscal*, 4ª edic., Valladolid, Lex Nova, 1968.

BELTRÁN M., *Ideologías y gasto público en España 1814-1860*, Madrid, 1977.

BENITEZ MANAUT Raúl, *Seguridad hemisférica: Debates y desafíos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

BENNIS Warren, *Dirigir personas es como adiestrar gatos: Sobre liderazgo*, Madrid, Editorial Ramón Areces, 2000.

BENOIT Emile, *Defense and Economic Growth in Developing Countries*, University of California, Lexington Books, 1973.

BENZ Wolfgang et al., *El siglo XX: Europa después de la Segunda Guerra Mundial, 1945-1982*, trad. Marisa DELGADO, vol. 2, Madrid, Siglo XXI, 1986.

BERLIN Isaiah, *Liberty*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

BERNAL Federico, *Petróleo, Estado y Soberanía: Hacia la empresa multiestatal Latinoamericana de Hidrocarburos*, Buenos Aires, Biblos, 2005.

BEST Geoffrey, *Guerra y Sociedad en la Europa revolucionaria 1770-1870*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1990.

BLANCO ESCOLÁ Carlos, *General Mola. El ególatra que provocó la guerra civil*, Madrid, La Esfera, 2002.

BLOCH Avital, *Política, pensamiento e historiografía en Estados Unidos contemporáneo*, México, Universidad de Colima, 2005.

BOBBIO N. y MATTEUCI N., *Diccionario de Política*, vol. 1, Madrid, Siglo XXI Editores, 1985.

BORCHERDING Thomas G., *The Sources of Government Growth*, Durham, DuKe University Press, 1977.

BOUTROS-GHALI Boutros, “Una nueva etapa para las Naciones Unidas”, *Política Exterior*, nº 31, invierno, 1993.

BOUVERESSE J., “La philosophie des sciences”, de Karl Popper, *La Recherche*, nº 50, noviembre 1974.

BRAND Willy, *North-South: A Programme For Survival*, London, Pan Books, 1980.

BRICMONT Jean, *Imperialismo humanitario: el uso de los derechos humanos para vender la guerra*, Barcelona, Intervención Cultural, 2008.

BROUÉ Pierre y TÉMIME Emile, *La Révolution et la Guerre d’Espagne*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1961.

BROWNLEE Jason, *Authoritarianism in an age of democratization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

BRZEZINSKI Zbigniew, *El dilema de EEUU. ¿Dominación Global o Liderazgo Global?*, trad. Albino SANTOS MOSQUERA, Barcelona, Paidós, 2005.

BUCHANAN James, *Hacienda Pública*, trad. Alfonso Rodríguez Sáinz, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1968.

BUENO DE MESQUITA Bruce et al. , *Dissolving Boundaries*, San Francisco, Wiley-Blackwell, 2003.

BURROWS Gideon, *El negocio de las armas*, Huesca, Intermón Oxfam, 2003.

BUSTELO Francisco, *Historia económica: Introducción a la historia económica mundial: Historia económica de España en los siglos XIX y XX*, Madrid, Editorial Complutense, 1994.

BUSTELO Pablo y FERNÁNDEZ LOMMEN Yolanda, *La economía china ante el siglo XXI-Veinte años de reforma*, Madrid, Síntesis, 1996.

CABRERA M.A., *La seguridad en el Mediterráneo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África, 1985.

CABRILLO Francisco, *Lecturas de Economía Política*, Madrid, Minerva, 1991.

CALDERÓN ORTEGA José María y DÍAZ GONZALEZ Francisco Javier, *Los Intendentes de Felipe V en Guadalajara*, Madrid, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá, 2005.

CALVOCORESSI Peter, *Historia política del mundo contemporáneo: De 1945 a nuestros días*, Madrid, Akal Ediciones, 1999.

CAMDESSUS Michel, *De la crisis a un crecimiento nuevo*, Washington, International Monetary Fund, 1999.

CAMARERO BULLÓN Concepción, *Un reto para los Contadores de Rentas Reales: el Catastro de Ensenada*, Madrid, Intervención General del Estado, 1999.

CARANDE Ramón, *Carlos V y sus banqueros*, vol. 1, Barcelona, Crítica, 1977.

CARDONA Diego, *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*, Colombia, Universidad del Rosario, 2004.

CARR Raymond y FUSI Juan Pablo, *España, de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Planeta, 1979.

CARRASCO Adolfo, *Carlos III y su época*, Barcelona, Carrogio, 2003.

CARVAJAL HERRERA Mario, *El reto del desarrollo*, Costa Rica, Universidad Estatal a Distancia, 1991.

CASILDA BÉJAR Ramón, *La gran apuesta. Globalización y multinacionales españolas en América Latina. Análisis de los protagonistas*, Barcelona, Edigraebel, 2008.

CASTAÑEDA José, *Lecciones de Teoría Económica*, Madrid, Aguilar, 1969.

CASTELLANOS ESCUDIER Alicia, *Filipinas: de la insurrección a la intervención de EEUU, 1896-1898*, Madrid, Sílex, 1998.

CASTORIADIS Cornelius, *Devant la guerre*, Fayard, Paris, 1981.

CASTRO Luis, *Capital de la Cruzada. Burgos durante la Guerra Civil*, Barcelona, Crítica, 2006.

CEBRIÁN Juan Luis, *La Transición*, Madrid, Diario El País, 2006.

CENTRO DE EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ, *Paz y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Barcelona, Icaria, 2007.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN POR LA PAZ, *Conflictos y dilemas de la Sociedad Internacional entre Sarajevo y Chiapas*, Barcelona, Icaria, 1994.

CIERVA DE LA Ricardo y VILAR Sergio, *Pro y contra Franco*, Barcelona, Planeta, 1985.

CIRINCIONE Joseph, *Deadly Arsenal: Tracking Weapons of Mass Destruction*, Washington D.C., The Brookings Institution Press, 2002.

CLAUSEWITZ VON Carlos, *De la Guerra*, Madrid, Ediciones Ejército, 1978.

CLAYOTN James L., *A firewall to the welfare state*, Salt Lake City, University of Utah Press, 1976.

COCKCROFT James, *La esperanza de México: Un encuentro con la política y la historia*, México, Siglo XXI, 2001.

COLLIER Paul et al. , *The political economy of economic growth in Africa, 1960-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

COLLIER D. y LEVITSKY S., “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, *World Politics*, 49.3, 1997, p.431.

COMELLAS José Luis, *Historia de España Moderna y Contemporánea*, Madrid, Rialp, 1973.

CONGREGADO Emilio y GOLPE Antonio, *Microeconomía .Cuestiones y problemas resueltos*, Madrid, Pearson Educación, 2002.

CONILL SANCHO Jesús, *Horizontes de Economía Ética*, 2ª edic., Madrid, Tecnos, 2006.

CONTRERAS Fernando, *Culturas de guerra*, Valencia, Universidad de Valencia, 2004.

CORM Georges, *La fractura imaginaria: las falsas raíces del enfrentamiento entre Oriente y Occidente*, Barcelona, Tusquets, 2004.

CORREA Eugenia, *Crisis y desregulación financiera*, México, Siglo XXI, 1998.

CORREA Rafael y ACOSTA Alberto, *El rostro oculto del Tratado de Libre Comercio*, Quito, Editorial Abya Yala, 2006.

CORTÉS RODAS Francisco y GIUSTI Miguel, *Justicia Global, Derechos Humanos y responsabilidad*, Bogotá, Siglo del Hombre, 2007.

COT J.P. y MOUNIER J.P., *Sociología política*, Barcelona, Editorial Blume, 1978.

CUADRADO ROURA Juan, *Política económica. Objetivos e instrumentos*, 3ª edic., Madrid, Mc Graw-Hill, 2006.

CUBIEDES Fernando, *Burocracias armadas: El problema de la organización en el entramado de las violencias colombianas*, Barcelona, Norma, 2005.

CUCÓ I GINER, *El despertar de las naciones: La ruptura de la Unión Soviética y la cuestión nacional*, Valencia, Universidad de Valencia, 1999.

CUERVO-ARANGO MARTÍNEZ Carlos y TRUJILLO DEL VALLE José A., *Introducción a la economía*, México, Mc Graw-Hill, 1986.

CUSMINSKY Rosa, *Mito y realidad de la declinación de Estados Unidos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

CYPHER James, "Capitalist Planning and Military Expenditures", *Review of Radical Political Economics*, otoño 1974.

CHACHOLIADES Miltiades, *Economía Internacional*, 2ª edic., Santafé de Bogotá, McGraw-Hill, 1992.

CHALFONT Alun, *La Guerra de las Galaxias*, Barcelona, Editorial Reverte, 1988.

CHIANG Alpha y WAINWRIGHT Kevin, *Métodos fundamentales de economía matemática*, 4ª edic., México, McGraw-Hill, 2006.

CHINCHÓN ALVAREZ Javier, *Derecho Internacional y Transiciones a la democracia y la paz: Hacia un modelo para el castigo de los crímenes pasados a través de la experiencia Iberoamericana*, Madrid, Ediciones Parthenon, 2007.

CHOMSKY Noam, *Cómo se reparte la tarta: Políticas USA al final del Milenio*, Barcelona, Icaria, 1997.

CHOSSUDOVSKEY Michel, *Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial*, 2ª edic., México, Siglo XXI, 2002.

- *Guerra y globalización antes y después del XI-IX-MMI*, México, Siglo XXI, 2002.

CHRISTENSEN Clayton, *El dilema de los innovadores*, Buenos Aires, Ediciones Granica, 1999.

DAHL Robert, *La poliarquía, participación y oposición*, Madrid, Editorial Tecnos, 1989.

DANIELS John et al., *Negocios internacionales*, México, Pearson Educación, 2004.

DARBY John y Mc GINTY Roger, *Contemporary Peacemaking, Conflict, Violence and Peace Processes*, New York, Palgrave-Mc Millan, 2002.

DE PAZ BÁÑEZ Manuela, *Economía mundial-Tránsito hacia el nuevo milenio*, Madrid, Pirámide, 1998.

DEGER Saader, *Military expenditure in Third World countries: the economic effects*, London , Taylor & Francis, 1986.

DENIS DENITCH Bogdan, *Nacionalismo y etnicidad: La trágica muerte de Yugoslavia*, México, Siglo XXI, 1995.

DESAI Manisha, *Gender and the politics of possibilities: rethinking globalization*, Washington, Rowman & Littlefield Publishers, 2009.

DIAMOND Larry, *Developing Democracy, Toward Consolidation*, Baltimore y London, The Johns Hopkins University Press, 1999.

DÍAZ-CALLEJAS Apolinar, *Relaciones internacionales: Aquí y ahora*, 2ª edic., Bogotá, Universidad del Norte, 2008.

DICKSON P.G.M., “Aspectos financieros de la guerra, 1689-1714”, *Historia del mundo moderno*, vol. 6º, Barcelona, Sopena-Cambridge, 1975.

DIDRIKSSON TAKAYANAQUI Axel, *La Universidad del futuro, relaciones entre la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología*, México, Plaza y Valdés, 2000.

DOBB Maurice, *El desarrollo de la economía soviética desde 1917*, 6ª edic., Madrid, Tecnos, 1972.

DOBRY Michael, “Crisis políticas y procesos de deslegitimación”, *Política: teoría y método*, San José, Costa Rica, EDUCA, 1990.

DOMÍNGUEZ ORTIZ Antonio, *Carlos III y la España de la Ilustración*, 4ª edic., Madrid, Alianza Editorial, 2005.

-*Sociedad y estado en el siglo XVIII español*, Barcelona, Ariel, 1984.

DOMÍNGUEZ Roberto et al., *El estado de la paz y la evolución de las violencias: la situación de América Latina*, Montevideo, Trilce, 2000.

DOYLE Michel y SAMBANIS Nicholas, “International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis”, *American Political Science Review*, nº 4, diciembre, 2000.

DRUCKER Peter, *La Sociedad Poscapitalista*, Barcelona, Apóstrofe, 1993.

DUNNE, J. Paul, *Models of military expenditure and growth: a critical review*, London, Taylor & Francis, 2005.

DURÁN CAUSÍN Eduardo, *Comunismo: Principio y fin de un sueño*, Quito, Editorial Abya Yala, 1998.

DUROSELLE Jean Baptiste y KASPI André, *Histoire des relations internationales, de 1945 à nos jours*, 13ª edic, vol.2, Paris, Armand Colin, 2002.

DURR Kenneth, *Behind the backlash: White working-class politics in Baltimore, 1940-1980*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1993.

EGGERTSSON Thráinn, *El comportamiento económico y las instituciones*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.

ENTHOVEN Alain, "Economic Analysis in the Department of Defense", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, mayo de 1963.

ENTRENA CUESTA Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, 3ª edic., Madrid, Tecnos, 1971.

ERIKSON Robert S., MACKUEN Michael, STIMSON James A., *The macro polity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

ESCRIBÀ-FOLCH Abel, *Authoritarian responses to foreign pressure: Spending, Repression and Sanctions*, Barcelona, CIDOB ediciones, 2009.

ESPÍNOLA José Ramón de, *Estructuras y flujos de la economía española (1985-2004)*, Madrid, Editorial Universitas, 2006.

ESTEBAN Marisol y SERRANO Felipe, *La política económica en tiempos de incertidumbre*, A Coruña, Netbiblo, 2006.

EZCURRA Ana María, *El Vaticano y la Administración Reagan*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África, 1986.

FAJARDO TERRIBES Roberto, *El Ejército en la transición hacia la democracia (1975-1982). Acercamiento a la Política Reformadora de Gutiérrez Mellado*, Granada, Universidad de Granada, 2000.

FANJUL MARTÍN Enrique y MOLERO José, *Asia: Una nueva frontera para España*, Madrid, Editorial Complutense, 2002.

FAREED Zakaria, *The future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Nueva York, Norton, 2003.

FARLEY Christopher, *Mi guerra favorita*, Barcelona, Editorial Andrés Bello, 1999.

FAZIO Hugo, *¿Quiénes gobiernan América Latina?*, Santiago de Chile, Lom Ediciones, 2003.

-*Tratado de Libre Comercio: El amarre del modelo*, Santiago de Chile, Lom Ediciones, 2004.

FERGUSON Niall, *The ascent of money*, London, Penguin, 2008.

FERNÁN NÚÑEZ, Conde de, *Compendio de la vida de Carlos III*, Madrid, Atlas, 1943.

FERNÁNDEZ BASTARRECHE Fernando, “El Ejército español en el siglo XIX: Aspectos sociales y económicos”, *Revista española de Historia militar*, nº 50, 1981.

FERNANDEZ DÍAZ Andrés, *Economía y Sociedad-Escritos y Ensayos*, Madrid, Delta, 2005.

FERNÁNDEZ DÍAZ Andrés y PAREJO GÁMIR José Alberto, *Curso de Política económica*, 2ª edic, Madrid, 1993.

FERRER DEL RÍO Antonio, *Historia del Reinado de Carlos III en España*, vol. 1º, Libro II, Madrid, Matute y Compagni, 1856.

FIBLA GARCÍA-SALA Carla, *España-Marruecos desde la orilla sur: la relación hispano-marroquí: opiniones e ideas*, Barcelona, Icaria, 2005.

FIGA SASTRENGENER María Esperanza, *De la utopía a la acción: Cuatro experiencias de promoción popular*, México, Universidad Iberoamericana, 1995.

FINCH STONER James, *Administración*, trad. Pilar MASCARÓ SACRISTÁN, 4ª edic., México, Pearson Educación, 1996.

FISAS ARMENGOL Vicenç, *El desafío de Naciones Unidas ante el mundo en crisis: La reforma de las Naciones Unidas y el futuro de los “cascos azules”*, Barcelona, Icaria, 1994.

- *Cultura de paz y gestión de conflictos*, 2ª edic., Barcelona, Icaria, 2004.
- *El desafío de Naciones Unidas ante el mundo en crisis: La reforma de las Naciones Unidas y el futuro de los “cascos azules”*, Barcelona, Icaria, 1994.

FISAS Vicenç, *Ruptura de hegemonías: La fragmentación del poder en el mundo*, Madrid, Icaria, 1995.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *Perspectivas de la Economía Mundial*, Washington, International Monetary Fund, 1999.

FONTANA J., *La quiebra de la monarquía absoluta (1814-1820)*, Barcelona, 1971.

FROYEN Richard, *Macroeconomía-Teorías y Políticas*, Santafé de Bogotá, Mc Graw-Hill, 1995.

FUENTES QUINTANA Enrique, *España, Economía: Ante el siglo XXI*, Madrid, Espasa Calpe, 1999.

FUENTES QUINTANA Enrique y REQUEIJO GONZÁLEZ Jaime, “La larga marcha hacia una política económica inevitable”, *Papeles de Economía Española*, nº 21, 1981.

GADDIS John Lewis, *The Long Peace: Inquiries Into the History of the Cold War*, Oxford, Oxford University Press, 1989.

- *We Now Know. Rethinking Cold War History*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- *Estados Unidos y los orígenes de la Guerra Fría (1941-1947)*, trad. Eduardo STUPIA, Buenos Aires, Grupo Latinoamericano, 1989.
- *Grand Strategy in the Second Term*, New York, Foreign Affairs, 2005.

GALBRAITH John Kenneth, *El Nuevo Estado Industrial*, Barcelona, Ariel, 1984.

- “The Economics of Arms Race and After”, *The Bulletin of the Atomic Scientists*, junio-julio 1981.

GALEANO Eduardo, *Nosotros decimos no*, 2ª edic., Buenos aires, Siglo XXI, 1989.

GÁLVEZ V. et al., “Poder local y participación democrática”, *Debate 40*, Guatemala, FLACSO, 1998.

GALLARDO María Eugenia y LOPEZ José Roberto, *Centroamérica: La crisis en cifras*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1986.

GAMIR Luis, “Control del Gasto Público”, *Política económica de España*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

GANDARILLA SALGADO José Guadalupe, *Globalización, totalidad e historia: Ensayos de interpretación crítica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

GANDHI Jennifer and PRZWORSKI Adam, “Cooperation and Rebellion under Dictatorships”, *Economic and Politics*, San Francisco, Blackwell Publishing Ltd., 2006.

GARCÉS SANAGUSTÍN Mario, *La estabilidad Presupuestaria en el Derecho Español*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2004.

GARCÍA Antonio y VALENCIA Luis Emiro, *La estructura del atraso en América Latina: Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 2006.

GARCÍA DE VALDEAVELLANO, *Curso de Historia de las Instituciones Españolas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968.

GARCÍA DELGADO José Luis, *Lecciones de Economía Española*, Madrid, Civitas, 1999.

GARCÍA HERNÁN David, “Historiografía y Fuentes para el Estudio de la Guerra y el Ejército en la España del Antiguo Régimen”, *Revista de Historia Militar*, nº Extra 2002.

GARCÍA LOZANO Rita, *El Intendente de la Provincia de Toledo a través de los documentos existentes en el Archivo Histórico Provincial de Toledo*, Toledo, Revista Archivo Secreto nº 2, 2004.

GARCÍA TERRÉS Jaime y VARGAS Rafael, *La feria de los días*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

GARRIDO FALLA Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, 3ª edic., vol. 2, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966.

GARRIGA Ramón, *Juan March y su tiempo*, Barcelona, Planeta, 1976.

GARVER Frederik y HANSEN Alvin, *Principios de Economía*, trad. ANDRÉS ÁLVAREZ Valentín, Madrid, Aguilar, 1960.

GASCÓ HERNANDEZ Mila, *El Gobierno de un mundo global: Hacia un nuevo orden internacional*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2004.

GAVÍN MUNTÉ Víctor, *Europa unida: Orígenes de un malentendido consciente*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 2007.

GEDDES Andrew, *The politics of belonging: migrants and minorities in contemporary Europe*, Ash gate, Farnham-Surrey, 1999.

GEORGE Susan, *La trampa de la deuda: Tercer Mundo y dependencia*, Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África, 1990.

GEORGE Susan y PIÑERO Grisela, *Nosotros, los pueblos de Europa*, Barcelona, Icaria, 2006.

GERSHENSON Dimitry and GROSSMAN Herschel I. , “Cooptation and Repression in the Soviet Union”, *Economics & Politics*, Oakland, University of California, 2001.

GIBERT Y SÁNCHEZ DE LA VEGA Rafael, *Quenta y Razón de los caudales públicos*, Madrid, Intervención General de la Administración del Estado, 1999.

-*Contadores de Hacienda e intervención fiscal en el Antiguo Régimen castellano*, Madrid, Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, 1976.

GIBSON Clark and HOFFMAN Barack, *Dictators with empty pockets: A Political Concessions Model of Africa's Democratization*, San Diego, University of California, 2002.

GILL Lesley, *Escuela de las Américas*, Santiago de Chile, Arces-Lom, 2005.

GIMENEZ LÓPEZ Enrique, *Militares en Valencia 1707-1808: los instrumentos del poder borbónico entre la Nueva Planta y la crisis del Antiguo Régimen*, Alicante, Instituto de Cultura "Juan Gil-Albert", 1990.

GIMENO GARCÍA-LOMAS Diego, *El Gasto en Defensa y las Operaciones en el Extranjero: Evaluación y Conclusiones*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2009.

GIORDANO Eduardo, *Las guerras del Petróleo: Geopolítica, Economía y Conflicto*, 2ª edic., Barcelona, 2003.

GITMAN Lawrence, *El futuro de los negocios*, Madrid, Cengage Learning, 2007.

GLUCKSMANN André, *Dostoievski en Manhattan*, trad. María CORDÓN, Madrid, Taurus, 2002.

GOETZ Walter, "La estructura espiritual de la época", GARCÍA MORENTE Manuel, *Historia Universal. Liberalismo y Nacionalismo*, vol.8º, Madrid, Espasa Calpe, 1978.

GOLD David, "MS and the American Economy", *Arms Control Today*, February, 1980.

GÓMEZ URDÁÑEZ José Luis, *Fernando VI*, Madrid, Arlanza, 2001.

GONZALEZ BUSTELO Mabel, *Cartografías del poder: Hegemonía y respuestas*, Barcelona, Icaria, 2005.

GONZÁLEZ PÁRAMO José María, “Déficit y disciplina presupuestaria: de necesidades y virtudes”, *Economistas*, nº 75, 1997.

GORDON Ann Miles et al., *Beginnings & Beyond-Spanish Edition*, México, Cengage Learning, 2001.

GRAFE ARIAS Julio, *Matemáticas para Economistas*, 2ª edic., Madrid, McGraw-Hill, 2001.

GRAVELLE Hugh y REES Ray, *Microeconomía*, 3ª edic., Madrid, Pearson Educación, 2006.

GREENE William, *Análisis Econométrico*, 3ª edic., Madrid, Prentice Hall Iberia, 1999.

GRIFFIN Keith y RAHMAN KAHN Azizur, *Globalization and the Developing World: An Essay on the International Dimensions of Development in the Post-Cold War Era*, United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra, 1992.

GUJARATI Damodar N., *Basic econometrics*, 4ª edic., New York City, McGraw-Hill, 2003.

GUTIÉRREZ HACES Teresa, *Canadá un Estado posmoderno*, México, Plaza y Valdés, 2000.

GUTIÉRREZ JUNQUERA Pablo, *Curso de Hacienda Pública*, 2ª edic., Salamanca, Universidad de Salamanca, 2006.

GUZMÁN DÁVALOS SPÍNOLA Jaime Miguel de, Marqués de la Mina, *Memorias sobre la Guerra de Cerdeña y Sicilia en los años de 1717 a 1720 y Guerra de Lombardía en los de 1734 a 1736*, Madrid, Establecimiento tipográfico de Fortanet Calle de la Libertad, nº 29, 1898.

HABERMAS Jurgen, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge, MIT Press, 1991.

HAGEMEYER Bernhard y TUSSELL Javier, *Diez cuestiones del panorama español: balance 1986-1987*, Madrid, Encuentro, 1987.

HALL Robert y LIEBERMAN Marc, *Macroeconomía*, México, Cengage Learning, 2005.

HALL Robert y TAYLOR John, *Macroeconomía*, 3ª edic., Antoni Bosch, Barcelona, 1992.

HAMILTON Earl, “Guerra e inflación en España 1700-1800”, *El florecimiento del capitalismo y otros ensayos de historia económica*, Madrid, Revista de Occidente, 1948.

HERNÁNDEZ ANDREU Juan, *Economía Política de la Transición en España*, Madrid, Editorial Complutense, 2004.

HICKS John Richard, *Valor y Capital*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

HIDALGO ARAYA Roberto y MONGE GUEVARA Guillermo, *El futuro cercano y la capacidad tecnológica costarricense*, Costa Rica, Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1989.

HIGGINS Benjamín, *Desarrollo económico-Principios, Problemas, Políticas*, Madrid, Gredos, 1970.

HITT Michel et al., *Administración*, 9ª edic., México, Pearson Educación, 2006.

HOFFMAN Czinkota et al., *Principios de Marketing y sus mejores prácticas*, 3ª edic., México, Cengage Learning, 2007.

HOFFMAN Laurence y BRADLEY Gerald, *Cálculo para Administración, Economía y Ciencias Sociales*, 6ª edic., Santafé de Bogotá, McGraw-Hill, 1998.

HOLBERSTAM David, *El próximo siglo*, México, Siglo XXI, 1991.

HOLSTI K.J., *International Politics. A Framework for Analysis*, Prentice-Hall International, London, 1974.

HOLZER Jerzy, *El comunismo en Europa: movimiento político y sistema de poder*, colabr. Juan Pablo FUSI, Madrid, Siglo XXI, 2001.

HOLZMAN F., "Some Systemic Factors Contributing to the Convertible Currency Shortages of Centrally Planned Economies", *American Economic Review*, vol. 69, nº 2, 1979.

HOLLOVAY David, *The Soviet Union and the Arms Race*, vol. 6º, Yale, New Haven, 1983.

HORVAT Branko, *Teoría de la planificación económica*, Barcelona, Ediciones Oikos-Tau, 1969.

HOUSE Ernest y MANZANO Pablo, *Evaluación, ética y poder*, 3ª edic., Madrid, Morata, 1994.

HOYLE Ken y WHITEHEAD Geoffrey, *Principios generales de Economía. Su aplicación en la empresa*, México, Trillas, 1990.

HUNTINGTON Samuel, *The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century*, cit. por J. HAYNES, 2001.

-*The Lonely Superpower*, New York, Foreign Affairs, 1999.

-*The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Londres, Touchstone Books, 1997.

IAKOLEV A., *Ce que nous voulons faire de l'Union Soviétique*, Paris, Seuil, 1991.

IBAÑEZ DE IBERO Carlos, *El Marqués de la Ensenada*, Madrid, Rial, 1984.

INSTITUTO ESPAÑOL DE COMERCIO EXTERIOR, *Claves de la Economía Mundial*, Madrid, 2004.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *European Military capabilities. Building Armed Forces for modern operations*, Strategic Dossier, July 1998.

IZQUIERDO G., *Entre el fragor y el desconcierto. Economía, ética y empresa en la era de la globalización*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000.

JORDÁN GALDUF Josep, *Economía de la unión Europea*, 3ª edic., Madrid, Civitas Ediciones, 1999.

KAGAN Robert, *Power and Weakness*, Stanford, Stanford University, 2003.

KAMEN H., *La guerra de Sucesión*, Barcelona, Grijalbo, 1974.

KANOUSI Dora y MACHUCA RAMÍREZ Jesús Antonio, *El zapatismo y la política*, México, Plaza y Valdés, 1998.

KAHN Herman, *World economic development: 1979 and beyond*, London, Taylor & Francis, 1979.

KANT Immanuel, *Sobre la paz perpetua*, trad. ABELLÁN Joaquín, Madrid, Alianza Editorial, 2004.

KAPLAN Marcos y FERNÁNDEZ DELGADO Miguel Ángel, *Revolución Tecnológica, Estado y Derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

KENDE Istvan, “Dynamics of Wars of Arms Trade and of Military Expenditure in the Third World 1945-1976”, *Instant Research on Peace and Violence*, abril 1977.

KENNEDY Gavin, *The Economics of Defence*, Faber and Faber, London, 1979.

KERR Joanna y SWEETMAN Caroline, *Mujeres y desarrollo: Respuestas a la globalización*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2004.

KERSHAW Ian, *Decisiones trascendentales. De Dunquerque a Pearl Harbour (1940-1941). El año que cambió la historia*, Barcelona, Península, 2008.

KEYNES John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

KILBORN Peter, “La necesidad del gasto militar tiene sus efectos en la economía”, SPENCER Milton, *Economía contemporánea*, 3ª edic., Barcelona, Reverté, 1993.

KIM Hee Min and FORDING Richard C., *Party Manifesto Data and Measures of Ideology in Western Democracies*, Seoul, ORUEM Publishing House, 2001.

KLAUER Alfonso, *Rebelión contra el centralismo*, Editor Juan Carlos MARTINEZ COLL, disponible en <www.eumed.net/libros/2005/ak8/>.

KMENTA J., “On estimation of the CES production function”, *International Economic Review*, vol. 8, nº 2, 1967.

KREISLER Isabel et al., *La realidad de la ayuda 2007-2008: Una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo español e internacional*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2007.

KROES Rob y BENGUA Sofía, *Ciudadanía y globalización: Europa frente a Norteamérica*, Valencia, Universidad de Valencia, 2002.

KRUGMAN Paul y WELLS Robin, *Introducción a la Microeconomía*, Barcelona, Reverté, 2006.

- KRUGMAN Paul y WELLS Robin, *Introducción a la economía: Macroeconomía*, Barcelona, Reverté, 2007.

KRUGMAN Paul, “Bush’s Aggressive Accounting”, *The New York Times*, 5 febrero 2002.

- *El gran resquebrajamiento*, Barcelona, Norma, 2004.

KUMAR Krishna, *Postconflict Elections, Democratization and International Assistance*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

LADERO QUESADA Miguel Ángel, *Itinerario histórico de la Intervención General del Estado*, Madrid, Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, 1976.

-“Recursos Militares y Guerras de los Reyes Católicos”, *Revista de Historia Militar*, vol. Extra I, 2001.

LAGARES CALVO Manuel, *Manual de Hacienda Pública*, vol.1, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1995.

LAMO DE ESPINOSA Emilio, *¿Una diferencia que marca la diferencia? Valores y cultura en Europa y los Estados Unidos?*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Documentos de Trabajo, nº 16, 2005.

LAMORE Jean, *Études caraïbes*, Bordeaux, Presses Université de Bordeaux, 2003.

LANGE Oskar, *Papers in Economics and Sociology*, Oxford, Pergamon Press, 1970.

LANTER Max, *Die Finanzierung des Krieges*, Verlag Eugen Haag, Lucerna, 1950.

LATIN AMÉRICA BUREAU, *Narcotráfico y política*, Madrid, Instituto de Estudios políticos para América Latina y África, 1992.

LEFORT René, *Sudáfrica: Historia de una crisis*, México, Siglo XXI, 1978.

LEGER SIVARD Ruth et al., *El planeta en la encrucijada: gastos militares, sociales y crisis ecológica*, Barcelona, Icaria, 1992.

LEVERING Ralph, *The Cold War, 1945-1972*, Michigan, University of Michigan, 1982.

LINDBLOM Charles, *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.

LINDAHL E., *Studies in the Theory of Money and Capital*, London, 1936, Trad. Española, M. Aguilar, 1946.

LINZ Juan y STEPAN Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

LÓPEZ CASTELLANOS Nayar y RAMIREZ Sergio, *La ruptura del Frente Sandinista*, México, Plaza y Valdés, 1998.

LÓPEZ EGUILAZ Máxima Juliana, *Organización y Economía Industrial para Ingenieros*, Madrid, Universidad Nacional a Distancia, 2000.

LÓPEZ GARCÍA José Miguel, *El motín contra Esquilache: crisis y protesta popular en el Madrid del siglo XVIII*, Madrid, Alianza, 2000.

LÓPEZ LÓPEZ María Teresa y UTRILLA DE LA HOZ Alfonso, *Introducción al Sector público español*, Madrid, Editorial Civitas, 1992.

LÓPEZ MARTÍNEZ José Humberto, *La Economía Española*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1998.

LUÑO PEÑA Enrique, *Derecho Natural*, 4ª edic., Barcelona, la Hormiga de Oro, 1961.

LUPIA Arthur and McCUBBINS Mathew, *The democratic dilemma: Can citizens learn what they need to know?*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

MACHLUP Fritz, *The political economy of monopoly*, Los Angeles, University of California, 1952.

MALTELART Armand, *Agresión desde el espacio: Cultura y napalm en la era de los satélites*, 7ª edic., Madrid, Siglo XXI, 1980.

MANKIW Gregory, *Macroeconomía*, 3ª edic., Barcelona, Antoni Bosch, 1997.

MARAVALL José Antonio, *Escritos de Historia Militar*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2007.

MARCH POQUET José María et al., *Avances y bloqueos en la transición económica*, Valencia, Universitat de València, 2002.

MARCH POQUET José María y SÁNCHEZ ANDRÉS Antonio, *Política económica y límites institucionales en la transición rusa*, Valencia, Universidad de Valencia, 2000.

MARÍN RAVENTÓS Nuria, *11 de Septiembre del 2001: Cambios y retos*, San José de Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 2005.

MARSHALL Alfred, *Principles of economics*, Armherst, Prometheus Books, 1997.

MARTÍ SEMPERE Carlos, *Tecnología de la defensa: Análisis de la situación española*, Madrid, Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado", 2006.

MARTÍNEZ Rafael, *Prácticas de sistemas políticos comparados. Centro América y Caribe*, Barcelona, Ediciones Universitat, 2001.

MARTÍNEZ ÁLVAREZ José Antonio, *Economía del Sector Público*, Barcelona, Ariel, 2000.

MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS Ángel, *Economía Política Mundial*, Barcelona, Ariel, 2007.

-Visión global de la cooperación para el desarrollo. La experiencia internacional y el caso español, Barcelona, Icaria, 1995.

MARTINEZ DE LEÓN Luis Eduardo, *Guatemala: Entre el dolor y la esperanza*, Valencia, Centro de Estudios de Guatemala, Universidad de Valencia, 1995.

MARTNER Gonzalo, *Planificación y presupuestos por programas*, México, Siglo XXI, 2004.

MARQUEZ PADILLA Paz y VERA CAMPOS Mónica, *La Administración Bush*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.

MATTHEWS Jenny, *Mujeres y guerra*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2006.

McCAUGHAN Edward, *Reinventando la revolución: La renovación del discurso de la izquierda en Cuba y México*, trad. Ana María PALOS, México, Siglo XXI, 1999.

McEACHEM William, *Economía*, 6ª edic. , México, Cengage Learning, 2004.

MELMAN Seymour, *From Military to Civilian Economy: Issues and Options*, Los Angeles, Center for the Study of Armament and Disarmament, California State University, 1981.

MELVERN Linda, *Un pueblo traicionado: El papel de Occidente en el genocidio de Ruanda*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2007.

MENACHEM George, *La Ciencia y la Institución militar*, Barcelona, Icaria, 1977.

MENDELSON FORMAN Johann, *¿Podrá salvar la reforma a la ONU? Oportunidades para la creación de un organismo multilateral eficaz para el siglo XXI*, Real Instituto Elcano, Documento de trabajo nº 40, 2005.

MENGER Carl, *Carl Menger and his legacy in economics*, Durham, Duke University Press, 1991.

MESA Manuela y GONZÁLEZ BUSTELO Mabel, *Poder y democracia: Los retos del multilateralismo*, Barcelona, Icaria, 2006.

-*Escenarios de conflicto: Irak y el desorden mundial*, Barcelona, Icaria, 2004.

MESTRE SANCHÍS Antonio, “Negociaciones y alcance del Concordato de 1753”, MENENDEZ PIDAL Ramón, *Historia de España*, vol. XXXI, Madrid, Espasa Calpe, 1985.

MICHAEL BAGLEY Bruce, *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1990.

MIGUEL DE Amando, *Historia de la Democracia. La aventura de la Libertad*, Madrid, Unidad Editorial, 1995.

MOA RODRÍGUEZ Pío, *Una historia chocante: los nacionalismos catalán y vasco en la historia contemporánea de España*, Madrid, Ediciones Encuentro, 2004.

MOCHÓN MORCILLO Francisco, *Introducción a la Macroeconomía*, Aravaca Madrid, Mc Graw-Hill, 1998.

-*Economía-Teoría y Política*, 3ª edic., Aravaca Madrid, Mc Graw-Hill, 1993.

MOLERO María, *Nicaragua sandinista: del sueño a la realidad (1979-1988)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África, 1988.

MOLINA FLORES Alberto, *Democracia y militares: crisis y arbitraje*, Quito, Editorial El Conejo, 2005.

MORAL RUIZ J., *Hacienda y sociedad en el trienio constitucional 1820-1823*, Madrid, 1975.

MORALES MOYA Antonio, “Política Social”, MENENDEZ PIDAL Ramón, *Historia de España*, vol. XXXI, Madrid, Espasa Calpe, 1985.

MOREANO URIGÜEN Hernán, *Colombia y sus vecinos frente al conflicto armado*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2005.

MORENO MARTÍN Florentino, *La guerra: Realidad y alternativas*, Madrid, Editorial Complutense, 1992.

MORGENSTERN Oskar, “The compressibility of economic systems and the problem of economic constants”, *Journal of Economics*, vol.26, nº 1-3, Springer Wien, marzo 1966.

MORRELL BLANCH Antonio, *La legitimación social de la pobreza*, Barcelona, Anthropos, 2002.

MORRISETT Irving, “Some Recent Uses of Elasticity of Substitution: A Survey”, *Econometrica*, enero 1953.

MUSGRAVE Richard, *Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill Book, 1959.

-*El futuro de la Política Fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980.

MUSGRAVE Richard y MUSGRAVE Peggy, *Hacienda Pública. Teoría y Aplicada*, 5ª edic., Madrid, McGraw-Hill, 1992.

NACIONES UNIDAS, *Boletín Económico para Europa*, vol. 31, nº 2, 1980.

NAHARRO MORA José María, *Lecciones de Hacienda Pública*, 3ª edic., Madrid, Marsiega, 1966.

NAIM Moisés, *Ilícito: como el contrabando, los narcotraficantes y la piratería desafían la Economía Global*, Madrid, Debate, 2006.

NAVARRO Enrique, “La economía de la defensa en la OTAN”, *Grupo de Estudios Estratégicos*, Análisis nº 327, 2 de abril de 2009.

NEBEL Bernard y WRIGHT Richard, *Ciencias ambientales: Ecología y Desarrollo Sostenible*, México, Pearson Educación, 1999.

NELSON Jane, *El negocio de la paz: el sector privado como socio en la prevención y resolución del conflicto*, Barcelona, Norma, 2002.

NINCIC Miroslav, *The Arms Race. The Political Economy of Military Growth*, New York, Praeger, 1982.

OATLEY Thomas, *Monetary Politics: exchange rate cooperatio in the European Union*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997.

O'DONNELL Guillermo y SCHMITTER Philippe, *Transitions from Authoritarian Rule, Tentative. Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press, 1986.

OLIVERES Arcadi y ORTEGA Pere, *El militarismo en España: Balance del ciclo armamentista español hasta 2007*, Barcelona, Icaria, 2007.

OLIVIÉ ALDASORO Iliana et al., *Más allá de la ayuda: Coherencia de Políticas Económicas Para el Desarrollo*, Barcelona, Ariel, 2006.

-*Las crisis de la globalización*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2005.

ORDOÑEZ BARBA Gerardo Manuel, *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

OROZCO José Luis, *¿Hacia una globalización totalitaria?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

ORTEGA Y GASSET José, *La rebelión de las masas*, Madrid, Revista de Occidente, 1930.

ORTEGA MARTÍN Jorge, *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, Madrid, UNED, 2008.

ORTIZ Cecilia, *Indios, militares e imaginarios de nación en el Ecuador del Siglo XX*, Quito, Editorial Abya Yala, 2006.

OSLÉ GUERENDIÁIN Luis Eduardo, *Navarra y sus Instituciones en la Guerra de la Convención (1793-1795)*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2004.

OLSON y M & ZECKHAUSER R. “Teoría Económica de las Alianzas”, *Información Comercial española*, nº 592, diciembre 1982.

OZANAM Didier, *Dinero y Crédito, siglos XVI a XIX*, Madrid, Alfonso Otazu, 1978.

PALACIO ATARD Vicente, *Carlos III, el rey de los ilustrados*, Barcelona, Ariel, 2006.

PALAZUELOS Enrique y VARA Maria Jesús, *Grandes Áreas de la Economía Mundial*, Barcelona, Ariel, 2002.

PALMER Mark, *Breaking the Real Axis of Evil: How to Oust the World's Last Dictators by 2025*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2003.

PAMPILLÓN OLMEDO Rafael, *Análisis económico de países. Teoría y casos de política económica*, 2ª edic., Madrid, McGraw-Hill, 1999.

PARETO Vilfredo, *Manuel d'Economie Politique*, París, 1927.

PARKER Geoffrey, “Guerra y cambio económico: los costos de la revuelta holandesa”, *España y los Países Bajos, 1559-1659*, Madrid, 1986.

PARKIN Michel, *Macroeconomía: versión para Latinoamérica*, 7ª edic., Madrid, Pearson Educación, 2007.

PASQUAL Joan, *La evaluación de políticas y proyectos: criterios de valoración económicos y sociales*, Barcelona, Icaria, 2003.

PASTOR Robert, *El remolino: la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe*, México, Siglo XXI, 1995.

PAYNE Stanley, *España y la Segunda Guerra Mundial*, Madrid, Editorial Complutense, 1996.

-*Historia de la Democracia. La aventura de la Libertad*, Madrid, Unidad Editorial, 1995.

PEACOCK Alan T. and WISEMAN Jack, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Durham, Pricenton University press, 1977.

PEREYRA Daniel, *Mercenarios: Guerreros del Imperio: Los Ejércitos privados y el negocio de la guerra*, Barcelona, Intervención Cultural, 2007.

PÉREZ ÁLVAREZ Juan Carlos, *Primavera de Mayo*, Madrid, Lulu, 2007.

PÉREZ-CACHO Santiago et al, *Modelos matemáticos y procesos dinámicos. Un primer contacto*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2002.

PÉREZ MUINELO Francisco, *El Gasto de Defensa en España 1946-2009*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2009.

PETERSEN Johann, “Oekonomische Besonderheiten der militärischen Verteidigungsbereitschaft”, *Truppenpraxis*, nº 7, 1975.

PETRAS James y MORLEY Morris, *¿Imperio o República? Poderío Mundial y Decadencia Nacional de Estados Unidos*, México, Siglo XXI, 1998.

PIGOU Arthur, *The economics of welfare*, New Jersey, Transaction Publishers, 2001.

PIZARROSO QUINTERO Alejandro, *Nuevas guerras, vieja propaganda. De Vietnam a Irak*, Madrid, Cátedra, 2005.

PLAZA CERREZO Sergio, *Los bloques comerciales en la economía mundial*, Madrid, Síntesis, 1997.

POCH Rafael, *Tres preguntas sobre Rusia: Estado de Mercado, Eurasia y fin del mundo bipolar*, Icaria, 2000.

POWELL Charles, *Historia de la Democracia. La aventura de la Libertad*, Madrid, Unidad Editorial, 1995.

PREMCHAND A., *Aspectos del Presupuesto Público*, Washington, International Monetary Fund, 1988.

PRZEWORSKI Adam and SOARES Glaucio, “Theories in Search of a Curve: A Contextual Interpretation of Left Vote”, *American Political Science Review*, nº 65.

PUJOL Joaquín, *Cuba: Políticas económicas para la Transición*, Madrid, Verbum, 2004.

PUYO TAMAYO Gustavo Adolfo, *Mitos y realidades de la globalización*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2003.

QUINTANILLA Ismael, *Psicología y Economía*, Valencia, Universidad de Valencia, 2005.

RALLO ROMERO Antonio y GUZMÁN CUEVAS Joaquín, *Curso de estructura económica española*, Madrid, Pirámide, 2001.

RALSTON SAUL John, *Los bastardos de Voltaire: La dictadura de la razón en Occidente*, 1ª edic., Barcelona, Editorial Andrés Bello, 1998.

RAMOS LLANOS Antonio Javier, *Introducción a la Teoría de la Hacienda Pública*, Madrid, Editorial Universitas, 2007.

RAQUEJO ALONSO Antonio, *Historia de la Administración y Fiscalización Económica de las Fuerzas Armadas*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1992.

-“La Intervención General de la Administración del Estado (1808-1974)”, *Itinerario histórico de la Intervención General del Estado*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1976.

-*Administración económica militar*, Madrid, Aguirre, 1969.

REDONDO DÍAZ Fernando, *Historia General de España y América. La España de las reformas. Hasta el final del reinado de Carlos IV*, Madrid, Rialp, 1983.

REQUEIJO GONZÁLEZ Jaime, *España en Deuda 1975-1995*, Madrid, McGraw-Hill, 1998.

REVÉIZ Edgar, *El desenlace neoliberal: Tragedia o renacimiento*, Bogotá, Universidad Nacional Colombia, 2004.

REY Francisco, *La universalidad cuestionada: Debates humanitarios en el mundo actual*, Barcelona, Icaria Editorial, 2007.

RICO José María, *Crimen y justicia en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1981.

RIGHTS WATCH Human, “*La sexta división*” –*Relaciones militares-paramilitares y la política estadounidense en Colombia*, Nueva York, Editado por Human Rights Watch, 2001.

ROBERTS J.M., *The New Penguin History of the World*, Londres, Penguin, 2002.

ROBERTS Paul, *El fin del petróleo*, México, Ediciones B, 2004.

ROBINSON Joan, *The economics of Joan Robinson*, London, CRC Press, 1996.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ Ana y SUÁREZ PANDIELLO Javier, “Organizaciones burocráticas e ineficiencia X: Una revisión de modelos”, *Revista de Economía Pública*, Oviedo, 2003.

ROMANO Vicente, *La formación de la mentalidad sumisa*, Barcelona, Editorial Intervención Cultural, 2007.

ROMEO MATEO María Cruz, *El siglo XX: Historiografía e historia*, Valencia, Universidad de Valencia, 2002.

ROMERO Aníbal, *Chávez: La sociedad civil y el estamento militar*, Venezuela, Alfadil, 2003.

ROSEN Harvey, *Hacienda Pública*, 5ª edic., Madrid, Mc Graw-Hill Interamerican de España, 2002.

-*Hacienda Pública*, 7ª edic., Madrid, McGraw-Hill, 2008.

ROSINI Emilio, “Per una interpretazione funzionale dell’ultimo comma dell’art. 91 Const”, *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 1961.

ROY Joaquín y DOMÍNGUEZ RIVERA Roberto, *Las relaciones Exteriores de la Unión Europea*, México, Plaza y Valdés, 2001.

RUBIO Enrique y PEREIRA Marcelo, *Utopía y estrategia: Democracia y socialismo*, Montevideo, Trilce, 1994.

RUMEU DE ARMAS Antonio, *Historia de la Previsión Social en España, Cofradías, Gremios, Hermandades, Montepíos*, Madrid, Pegaso, 1994.

RUPÉREZ Javier y MORO Carlos, *El decenio González*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1992.

SACKSON Robert H. and GUSTAV ROSBERG Carl Gustav, *Personal Rule in Black Africa: prince, autocrat, prophet, tyrant*, Berkeley, University of California Press, 1982.

SADER Emir, *La venganza de la historia*, México, Ediciones Era, 2006.

SÁENZ ROVNER Eduardo, *Colombia años 50: Industriales, política y diplomacia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002.

SÁINZ DE BUJANDA Fernando, “Organización política y Derecho Financiero”, *Hacienda y Derecho*, nº 54, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1961.

SALCEDO IZU Joaquín, *Itinerario histórico de la Intervención General del Estado*, Madrid, Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, 1976.

SAMUELSON Paul y NORDHAUS William, *Economía*, 14ª edic., Madrid, McGraw-Hill, 1993.

SAMUELSON Paul y ROBINSON Romney, *Curso de Economía Moderna*, trad. BARINAGA José Luis, 4ª edic., Madrid, Aguilar, 1970.

SAN JUAN Y VALERO P., *Consideraciones escritas sobre la necesidad de los ejército permanentes y de las quintas*, Madrid, 1871.

SAN MILLÁN MARTÍN Miguel Ángel y VIEJO VALVERDE Felicidad, *Introducción a la Economía Matemática*, Madrid, Pirámide, 1992.

SÁNCHEZ AGESTA Luis, *Principios de Teoría Política*, 2ª edic., Madrid, Editora Nacional, 1967.

SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE Tomás, “Evolución Histórica del Pensamiento Estratégico”, *Revista de Historia Militar*, nº 19, 1965.

SÁNCHEZ DAVID Rubén, *Seguridades en construcción en América*, Bogotá, Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Universidad del Rosario, 2005.

SÁNCHEZ PEREYRA Antonio, *Geopolítica de la expansión de la OTAN*, México, Editores Plaza y Valdés, 2004.

SANDOVAL PALACIOS Juan Manuel, *La hegemonía estadounidense después de la guerra en Irak*, México, Plaza y Valdés, 2005.

SANZ Porfirio, *La Monarquía hispánica en tiempos del Quijote*, Madrid, Sílex, 2005.

SARGENT THOMAS, *Teoría Macroeconómica*, vol. I, Barcelona, Antoni Bosch, 1982.

SCHATAN Jacobo, *El saqueo de América Latina: deuda externa, neoliberalismo, globalización*, Santiago de Chile, Lom, 1998.

SCHILLER Herbert, *Mass Communications and American Empire*, Beacon Press, Boston, 1971.

SCHLESSINGER Arthur Jr., *Eyeless in Irak*, New York, Review of Books, 2003.

SCHLESINGER Philip y ELLIOT Philip, *Los intelectuales en la sociedad de la información*, Barcelona, Anthrops Editorial, 1987.

SCHMITTER Philippe y KARL Terry, "What Democracy Is...And Is Not", *Journal of Democracy*, vol. 2, nº 3, 1991.

SCHWARTZ Fernando, *La internacionalización de la Guerra Civil española, julio de 1936-marzo de 1937*, Barcelona, Planeta, 1971.

SEBASTIÁN DE Luis, *Razones para la esperanza en un futuro imperfecto*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2003.

SEN A., *Ética y economía*, Madrid, Alianza, 1989.

- *On economic inequality*, Oxford, Oxford University Press, 1997.

SERRA MASSANSALVADOR Francesc, *El triángulo septentrional: las relaciones entre EEUU, la UE y Rusia. Una complementariedad flexible y compleja*, Barcelona, Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo, Revista CIDOB d'afers internacionals, nº 69, 2005.

SERRANO MARTÍNEZ Jorge, *Dostoievski frente al terrorismo*, Alicante, Editorial Club Universitario, 2006.

SINGER Daniel, *¿Quién dominará el milenio, ellos o nosotros?*, México, Siglo XXI, 2000.

SLOTERDIJK Peter, *En el mundo interior del capital: Para una teoría filosófica de la globalización*, Madrid, Siruela, 2007.

SMITH MH., *Political Economy and a Changing Global Order*, Toronto, Oxford University Press, 2005.

SOLÍS RIVERA Luis Guillermo y PEÑAS Mercedes, *Educación para la paz*, San José de Costa Rica, Universidad Estatal a Distancia, 1995.

SOLOW Robert, "The New Industrial State or Son of Affluence", *The Public Interest*, nº9, 1967.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE-*Yearbook 1981*.

SOLÍS Ramón, *La Guerra de la Independencia española*, Barcelona, Noguer, 1973.

SOZZO Máximo y DAMMERT Lucía, *Seguridad y reforma policial en las Américas: Experiencias y desafíos*, México, Siglo XXI, 2008.

SPENCER Milton, *Economía contemporánea*, 3ª edic., Barcelona, Reverté, 1993.

SPIELVOGEL Jackson, *Civilizaciones de Occidente*, México, Cengage Learning, 2004.

SPRING Martin, *Los países parias*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1980.

STEICHEN JUNG Régine, *Democracia y democratización en Centroamérica*, Costa Rica, Editorial Universidad de Costa Rica, 1993.

STEIN Emanuel y BACKMAN Jules, *War Economics*, Farrar and Rinehart, New York, 1942.

STEIN Stanley y STEIN Bárbara, *La época de Carlos III, 1759-1789*, Barcelona, RBA Coleccionables, 2006.

STERN Jessica, *El terrorismo definitivo*, Buenos Aires, Granica, 2001.

STEVENSON Nicholas, *Culture and Citizenship*, London, Sage Publications Ltd., 2001.

STRANGE Susan, *La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2001.

STUART MILL John, *Principios de Economía Política*, Madrid, Síntesis, 2007.

SUÁREZ SUÁREZ Andrés, *Nueva Economía y Nueva Sociedad. Los grandes desafíos del siglo XXI*, Madrid, Pearson Educación, 2001.

SYDSAETER Knut y HAMMOND Peter, *Matemáticas para el Análisis Económico*, Madrid, Prentice Hall, 1996.

TAMAMES Ramón, *La Oligarquía financiera en España*, Barcelona, Planeta, 1977.

- *Entre bloques y globalidad*, Madrid, editorial Complutense, 1995.

TEJEIRO DE LA ROSA Juan Miguel, *La financiación de la guerra en el siglo XVIII*, Madrid, Ministerio de Defensa, Separata a la Revista de Historia Militar N° Extraordinario.

TEJEIRO DE LA ROSA et al., *La Hacienda Militar. 500 años de Intervención en las Fuerzas Armadas*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2002.

TERRÉN LALANA Eduardo, *Educación y modernidad: Entre la utopía y la burocracia*, Barcelona, Anthropos, 1999.

THOMAS Georg, *Geschichte der deutschen Wehr und Rüstungswirtschaft*, Harald Boldt Verlag, Boppard am Rhein, 1966.

TOBOSO LÓPEZ Fernando, *Organización de gobiernos y mercados: Análisis de casos desde la nueva economía institucional*, Valencia, Universidad de Valencia, 2006.

TOFFLER Abrun y Heidi, *La revolución de la riqueza*, Barcelona, Debate, 2006.

TOLEDANO Eustaquio, *Curso de Instituciones de Hacienda Pública en España: con arreglo a las últimas explicaciones y programa vigente en la Universidad Central*, Madrid, digitalizado por Universidad Complutense, "Imprenta Manuel Galiano", 1860.

TOMASEVSKI Katarina, *El asalto a la educación*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2004.

TORRES DEL RÍO César, *De milicias reales a militares contrainsurgentes: La institución militar en Colombia del siglo XVII al XXI*, Colombia, Universidad Javeriana, 2008.

TORRESCANO GARDUÑO Ignacio, *Nuestra Tradición: Reformas Borbónicas*, Instituto de Estudios Legislativos, México, 2003, Revista Iniciativa n° 23.

TORQUEMADA J., *Las armas nucleares*, Madrid, Editorial Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África, 1985.

TUGORES QUES Juan, *Economía Internacional*, Madrid, McGraw-Hill, 2005.

TUÑÓN DE LARA Manuel et al., *De la Monarquía a la República 1919-1935*, Valencia, Universidad de Valencia, 1994.

UDAONDO DURÁN Miguel, *Gestión de calidad*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1991.

UESSELER Rolf, *La guerra como negocio: Cómo las empresas militares privadas destruyen la democracia*, Cali, Norma, 2007.

ULFELDER Jay, *Ethnic and nationalist protest in the Baltic republics, 1987-1991: causes*, Palo Alto, Stanford University, 1997.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, New York, United Nations Development Program, 2004.

UNIVERSIDAD CATÓLICA PONTIFICIA DEL PERÚ, *Gobernabilidad y desarrollo*, Washington, World Bank Publications, 1996.

URIEL JIMÉNEZ Ezequiel y CONTRERAS BAYARRI Dulce, *Econometría. El modelo lineal*, Madrid, Editorial AC, 1990.

VALDÉS José Luis, *Globalidad y conflicto: Estados Unidos y la crisis de septiembre*, 2ª edic., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

VALDÉS PHILLIPS Pablo y SALAZAR PARKS Juan, *Manual de política mundial contemporánea*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1995.

VALDIVIA ORTIZ DE ZÁRATE Verónica, *El golpe después del golpe: Leigh Vs. Pinochet: Chile 1960-1980*, Santiago de Chile, Lom, 2003.

VARELA BARRIOS Edgar, *Desafíos del interés público: Identidades y diferencias entre lo público y lo privado*, Cali, Universidad del Valle, 1998.

VELARDE FUENTES Juan, “Epílogo”, *La España de los años setenta*, vol. 2º, *La Economía*, Madrid, Moneda y Crédito, 1973.

VERDEJO José Antonio y VELARDE FUENTES Juan, *Norte-Sur: Un nuevo orden mundial humano*, Madrid, Editorial Complutense, 1996.

VILAS Carlos María, *Democracia emergente en Centroamérica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

VIÑAS Angel, *Armas y Economía. Ensayo sobre dimensiones económicas del gasto militar*, Barcelona, Fontamara, 1984.

- *Al servicio de Europa*, Madrid, Editorial Complutense, 2005.

VON THÜNEN Johann, *The Isolated State*, Hants, Palgrave Macmillan, 2009.

VOSLENSKY Michel, *La Nomenklatura. Los privilegios en la U.R.S.S.*, trad. Mario MORALES, Barcelona, Argos Vergara, 1981.

WAED Benjamin, “Taxes and the size of Government”, *American Economic Review*, mayo 1982.

WARE Helen, *Los conflictos y la paz*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2007.

WEITEN Wayne, *Temas y variaciones*, México, Cengage Learning Editores, 2006.

WILES P., “Zero Growth the International Nature of the Polish Disease”, *Crisis in East European Economies*, London, Croon Helm, 1982.

WILSON R.M., *Manual de control de costes*, traducción de *Cost Control Hadbook*, 2ª edic., Bilbao, Ediciones Deusto, 1988.

WINIECKI J., “The Overgrown Industrial Sector in Soviet. Type Economics. Explanations. Evidence. Consequences”, *Comparative Economic Studies*, vol. 28, nº 4, 1987.

-“Por qué fracasan las reformas económicas en el sistema soviético. Un enfoque de derechos de propiedad”, *Economic Inquiry*, Abril, 1990.

WINTROBE Ronald, *The political economy of Dictatorship*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

WLEZIEN Christopher, *Inequality in Policy Responsiveness*, Philadelphia, Temple University, 1995.

WOLFE Alan, *Los límites de la legitimidad*, 2ª edic, Buenos Aires, Siglo XXI, 1980.

ZORGBIDE Charles, *Historia de las relaciones internacionales. Del sistema de Yalta a nuestros días*, trad. Miguel Ángel VECINO QUINTANA, vol.2, Madrid, Alianza Editorial, 2005.

ENLACES WEB

COLLIER Paul, *Military Expenditure in Post-Conflict Societies*, 2004, disponible en: <http://www.economics.ox.ac.uk/index.php/papers/details/military_expenditure_in_post_conflict_societies/> [consulta el 3 de marzo de 2010].

DUNNE Paul J., *The demand for military spending in developing countries: a dynamic panel analysis*, 2002, disponible en: <<http://ideas.repec.org/a/taf/defpea/v14y2003i6p461-474.html>> [consulta el 1 de marzo de 2010].

DUNNE Paul, *The Demand for Military Spending in Developing Countries*, 2003, disponible en: <<http://ideas.repec.org/a/taf/irapec/v17y2003i1p023-048.html>> [consulta 12 de febrero de 2010].

DUNNE Paul et al., *Models of Military Expenditure and Growth: A Critical Review*, 2004, disponible en: <<http://carecon.org.uk/DPs/0408.pdf>> [consulta 15 de febrero de 2010].

GONG Lituang and ZOU Heng-Fou, *Military spending and stochastic growth*, 2002, disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6V85-472S22B-3&_user=10&_rdoc=1&_fmt=&_orig=search&_sort=d&_docanchor=&view=c&_searchStrId=1062001271&_rerunOrigin=google&_acct=C000050221&_version=1&_urlVersion=0&_userid=10&md5=60bd3d9550a74364aba3813c2999ab03> [consulta 19 de febrero de 2010].

KHILJI Nasir M. , *Military Expenditures and Economic Growth in Pakistan*, 1997, disponible en: <<http://www.pide.org.pk/pdf/PDR/1997/Volume4/791-808.pdf>> [consulta el 1 de marzo de 2010].

KIM H. and ELLIS G., *Spending Effects on National Policy Moods: a Comparative Analysis of Military and Social Spending in Western Democracies*, 2007, disponible en <http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/0/9/8/5/pages209851/p209851-23.php> [consulta 30 de enero de 2010].

KOLLIAS Christos, *Domestic political external security determinants of the demand for greek military expenditure*, 2003, disponible en: <<http://ideas.repec.org/a/taf/defpea/v14y2003i6p437-445.html>> [consulta 12 de febrero de 2010].

MACDONALD Brian, *Military spending in developing countries: How much is too much?*, 1997, disponible en: <http://books.google.es/books?id=F9NEecs7ACIC&pg=PA1&lpg=PA1&dq=model+military+expenditure&source=bl&ots=bbNjPqgI0A&sig=PbmVRWY4OHPUrRvpjjEn0lWIDbI&hl=es&ei=1wPiSqT0GtifjAemrOy4AQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CBAQ6AEwATge#v=onepage&q=model%20military%20expenditure&f=false> [consulta el 3 de marzo de 2010].

SAITO Tetsuya, *Military Expenditures of Dictatorial Regimes: A Strategic Theory*, 2007, disponible en: <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/6155/1/MPRA_paper_6155.pdf> [consulta el 28 de febrero de 2010].

SMITH Ronald Patrick, *Models of Military Expenditure*, 1989, disponible en:
<<http://ideas.repec.org/a/jae/japmet/v4y1989i4p345-59.html>> [consulta 10 de febrero de 2010].

YANG Liu, *Military Preparation and Possible Models for the Defense Budget Increase*, 2001, disponible en:
<http://www.uscc.gov/researchpapers/2000_2003/pdfs/milprep.pdf> [consulta el 4 de marzo de 2010].