

LA ECONOMÍA Y LA DEFENSA NACIONAL

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. José María Serrano Sanz*

Al General Agustín Muñoz-Grandes Galilea.

Un examen de los Discursos de ingreso, los Anales, Memorias y demás publicaciones de nuestra Real Academia muestra que la atención prestada históricamente a los temas relacionados con la Defensa Nacional, fue más bien escasa. Sorprende un poco que a un tema tan central en la política de un Estado moderno o en las relaciones internacionales contemporáneas no se le hubiera dedicado una mayor atención en una institución como la nuestra. Afortunadamente, un cambio significativo se produjo a partir de la incorporación como académico de número, en marzo de 1968, del Teniente General Manuel Díez-Alegría.

Mi propósito hoy es acercar de nuevo la Defensa Nacional a la Academia, aunque desde una perspectiva, la económica, que acaso parezca de entrada un poco marginal. Confío en convencerles de lo contrario, y para ello, dividiré mi exposición en dos partes. Primero hablaré sobre las ideas de los economistas en relación con la defensa y los cambios que ha experimentado el papel de la economía en la cuestión, al hilo de las grandes guerras que se han sucedido en el siglo xx. Después me referiré a la economía política de la defensa en la España actual.

La preocupación por contar con recursos financieros suficientes para sostener en pie un ejército era, lógicamente, una constante desde que comen-

* Sesión del día 26 de marzo de 2019.

zaron los conflictos armados en la historia. De manera que la economía y el mundo militar siempre han estado estrechamente enlazados. Cuando menos, la economía ha operado como una restricción difícil de ignorar. En la perspectiva tradicional la economía de las guerras solía tener otros dos focos de atención: los sitios y bloqueos que trataban de asfixiar económicamente al enemigo y las reparaciones al final de las contiendas.

Quienes superaron esa perspectiva tradicional fueron los autores del mercantilismo, entre los siglos *xvi* y *xviii*, porque establecieron un nexo entre una determinada organización de la economía del reino y la capacidad de éste para sostener guerras dirigidas a aumentar su poder. Más aun, en palabras de Heckscher, los mercantilistas aspiraban a “poner la vida económica al servicio del interés de poder del Estado”. Por eso Schumpeter destacaba en las políticas económicas mercantilistas, “los elementos de economía de guerra y de política de poder”. Dos frases de autores de la época bastarán para ilustrarlo: “El comercio es la fuente de las finanzas y estas el nervio de la guerra”, escribió Colbert. “El comercio exterior produce riqueza, la riqueza, poder, el poder defiende nuestro comercio y nuestra religión”, dijo Child.

Era natural que la preocupación de los mercantilistas fuera la economía de la guerra. Recordemos que fue aquélla una época de continuas rivalidades entre los grandes reinos europeos, que muy a menudo desembocaban en guerras. Se ha calculado, por ejemplo, que a lo largo de todo el siglo *xvii*, el momento central del periodo, España estuvo en guerra tres de cada cuatro años y, según Geoffrey Parker, en el conjunto de Europa solo hubo cuatro años de paz completa en toda la centuria.

Los mercantilistas establecieron un conjunto de objetivos económicos con vistas a aumentar el poder militar y, consecuentemente, el poder político del reino. El crecimiento de la población, el progreso de ciertas ramas de la economía, como la industria y la navegación y también la acumulación de metales preciosos, eran tales objetivos.

Para alcanzarlos prescribieron una intervención muy activa de los poderes públicos en los procesos económicos. Algunas eran recomendaciones puramente empiristas, como la abominación del lujo o la necesidad de complementar la iniciativa privada con la creación de fábricas nacionales. Mucho más interesante desde el punto de vista económico resulta el hecho de que para fomentar la acumulación de metales preciosos en un país que careciera de yacimientos, fueron capaces de crear un instrumento analítico nuevo, la balanza de pagos. Del mismo se derivaron una serie de recomendaciones que todavía identifican hoy al mercantilismo y a lo que algunos autores denominan “mentalidad mercantilista”. Me refiero a la bondad del superávit exterior, la ventaja de importar materias primas y exportar productos elaborados o la conveniencia de obstaculizar importaciones e incentivar exportaciones. A caballo entre el co-

mercio y la guerra estaba la necesidad de tener una marina poderosa, por medio de una legislación que limitara los negocios de extranjeros en puertos nacionales. El interés en la tributación, el monopolio en el comercio colonial o las restricciones al movimiento de metales preciosos, fueron otras tantas medidas pensadas con idéntico propósito.

Los mercantilistas españoles del XVII, como los italianos, tuvieron menos interés en los temas de la defensa que los británicos, franceses y holandeses, señaló Schumpeter. Pero hubo un cambio en el XVIII, a partir de Gerónimo de Uztáriz, ingeniero militar, amigo del marqués de Santa Cruz de Marcenado y oficial muchos años de la Secretaría del Despacho de Guerra, en tiempos de Felipe V. En su libro *Theorica y practica de comercio y de marina*, de 1724, se extiende este autor sobre la complementariedad de la Armada y el comercio y la utilidad conjunta de ambos para aumentar los recursos económicos y el poder y respetabilidad del reino. Propone reajustar las fuerzas armadas de España, reduciendo el ejército de tierra y construyendo una armada poderosa que asegure el control político de las colonias y el comercio americano. En la estela de Uztáriz se sitúa explícitamente Bernardo de Ulloa en su libro de 1740, *Restablecimiento de las fábricas y comercio español*. Y unos años más adelante, todavía en el XVIII, Bernardo Ward insistía en que “el comercio no crea nada, pero es el alma de la industria y ésta lo es del Estado. El comercio sostiene las operaciones políticas y la guerra”. A todos ellos los ponderaría un siglo más tarde, como adelantados de una política necesaria, nuestro compañero Joaquín Sánchez de Toca en su obra *Del poder naval en España*.

El economista que situó por primera vez a la defensa nacional en el lugar que desde entonces ha ocupado fue Adam Smith en la *Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*, de 1776. El libro V comienza con una frase bien conocida: “La primera obligación del soberano, que es la de proteger a la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades independientes, solo puede ser ejercitada por medio de la fuerza militar”. Añade más adelante que, al favorecer a toda la sociedad por igual, ha de ser sufragada por contribuciones públicas. En un lenguaje plenamente actual subraya como ese beneficio general le diferencia de aquellos gastos públicos que financian puentes o carreteras, beneficiosos sobre todo para quienes los utilizan y que podrían ser costeados con peajes.

La importancia que atribuye a la defensa nacional le hace colocarla por delante de ciertos principios importantes para él, como la libertad de comercio. Es conocido su apoyo a las leyes de navegación inglesas, restrictivas y perjudiciales para el comercio y el bienestar, en su opinión, pero sobre las que concluye: “No obstante, como la defensa tiene mayor importancia que la riqueza, la ley de navegación quizá sea la regulación comercial más sabia de Inglaterra”. Del mismo modo, Smith se muestra partidario de apoyar la producción interna

de aquellos bienes que sean necesarios para la defensa, restringiendo las importaciones.

Por último, aboga también dicho autor por la profesionalización de los ejércitos en las sociedades modernas, una aplicación más de su principio de la división del trabajo. La complejidad técnica de las nuevas armas y tácticas militares establecerán una creciente superioridad de los ejércitos profesionales sobre los de recluta, que denomina milicias. Por otra parte, la invención de las armas de fuego hace cada vez más cara la defensa nacional y, por eso mismo, ensancha la brecha entre las capacidades de las naciones ricas y pobres y hace a las primeras más invulnerables. De manera que tal invención “que, a primera vista, parece tan perniciosa —dice— es, en realidad favorable, tanto a la permanencia como a la extensión de la civilización”.

Adam Smith dejó establecido el estado de la cuestión de un modo que apenas fue tratado y menos discutido en el siglo xix. Así, entre nosotros el marqués de Valle Santoro situaba en 1829 a la defensa exterior y la tranquilidad interior como la segunda obligación del Estado (tras “el decoro” del príncipe), con el argumento de que la opinión sobre el país es importante “para las transacciones políticas y comerciales” y se forma “con la idea que se tiene de los recursos de la nación y de las cualidades de sus ejércitos”.

Poco a poco, la defensa nacional fue incorporándose a los tratados de economía general, circunscrita, eso sí, a los manuales de hacienda pública, al ser considerada sencillamente una de las funciones del Estado. Así continuó durante parte del siglo xx, cuando fue conceptuada como un fallo de mercado, es decir, una actividad en la que el mercado libre produciría una cantidad inferior a la óptima y que, por tanto, debía ser provista por el sector público y financiada con impuestos. De hecho, la seguridad y la defensa se presentaban como los bienes públicos puros por antonomasia, de consumo conjunto e indivisible, no rival y, en consecuencia, sujetos al problema de que los beneficiarios no revelasen sus preferencias, promoviendo la existencia de esas figuras que denominamos gorriones o, más púdicamente, viajeros sin billete.

A lo largo del siglo xx, sin embargo, hubo ciertos hechos que volvieron a dar a la economía de la defensa un protagonismo creciente y una mayor densidad, hasta convertirla hoy en una rama de la economía con perfil propio. Esos hechos, naturalmente, fueron las dos guerras mundiales, bien distintas en escala de todas las anteriores, junto a la denominada guerra fría.

La primera guerra mundial fue desde el principio un conflicto diferente. Aunque todos parecían creer, o al menos eso decían, que el conflicto habría acabado en pocas semanas, desde el principio ambos bandos se tomaron medidas que hacían presagiar una preparación para plazo mayor. Así, tras la declaración de guerra se suspendió el patrón oro en todos los países y se prohibió

comerciar con el enemigo, aparte de tomar la tradicional decisión de bloquear los puertos del otro bando. Antes de Navidad ya estaba claro que la guerra iba a ser larga y cara, porque se consumían muchos recursos con gran rapidez, al tiempo que se registraban escasos cambios en la ocupación del terreno.

En el siglo XIX el problema económico de las guerras todavía parecía reducirse a la cuestión de la financiación. Ahora iba a ser necesario crear verdaderas economías de guerra, organizando la producción, los abastecimientos y transportes, la distribución de materias primas y la fuerza de trabajo para conseguir los mejores resultados en términos del esfuerzo de guerra. Esto daba un nuevo papel a la economía (y a los economistas, claro).

Los dos bloques contendientes empezaron a tener problemas de suministros enseguida, tanto de municiones como de equipo, y hubieron de recurrir a profundas innovaciones organizativas para tratar de paliarlos. Winston Churchill, en su historia de la primera guerra, aporta un ejemplo quizá extremo, pero ilustrativo. Los rusos empezaron el conflicto disparando 45.000 proyectiles de artillería por día en su ancho frente; las fábricas rusas producían esa cantidad al mes. En diciembre habían acabado con las reservas y reducido sus disparos a lo que eran capaces de suministrar los proveedores, 1.500 al día. Otro tanto pasó con los fusiles y los cartuchos.

Gran Bretaña creó un ministerio de Armamento y al frente del mismo estuvo un político tan destacado como David Lloyd George, que dejó Finanzas —un dato significativo— y acabó la guerra como primer ministro. También en Francia se creó un ministerio semejante, aunque más tarde y con un titular menos relevante. En Alemania se dejó el tema en manos de un nuevo organismo creado en el seno del poderoso estado mayor prusiano. Todos ellos, con distintos modelos, tenían autoridad para distribuir materias primas y mano de obra —que eran la clave para continuar produciendo— y reconducir muchas industrias privadas hacia la economía de guerra.

A este nuevo concepto se le llamó “movilización nacional” y no solo sirvió para los contendientes, sino que tuvo eco en algunos países neutrales, por ejemplo, España. En 1917 y 1918 se crearon en España unas llamadas comisiones de movilización, en el seno del Ejército, pero con autoridad oficial. Su tarea era censar aquellas empresas que tuvieran, en caso de necesidad, un interés directo, o incluso remoto, para el esfuerzo de guerra. Debían estudiarse sus condiciones (necesidades de suministros, tecnología y mano de obra) para estimar su capacidad de producción en caso de contienda. Las comisiones españolas no se disolvieron con la paz europea, sino que siguieron haciendo su trabajo y elaborando estadísticas hasta la misma guerra civil. Tras esta, algunos de sus componentes y los planteamientos que habían desarrollado para articular la industria con un eventual esfuerzo bélico se integraron en el Instituto Nacional de Industria. El interés de los militares coetá-

neos por la economía se pudo comprobar en el ciclo de conferencias sobre “Estudios económicos” que organizó en 1941 la Escuela Superior del Ejército, donde se examinó la capacidad de la economía española para organizarse en forma autárquica, en caso de guerra.

La primera guerra mundial también acabó, a fuerza de constatar su doloroso fracaso, con otra de las tradicionales ocupaciones de la economía en las guerras, las reparaciones. Y fue John Maynard Keynes, como es sabido, quien lo denunció, tras haber servido en el Tesoro británico. Por cierto, acabamos de conocer, gracias a una reciente investigación, que en mayo de 1918 organizó con éxito, a beneficio del Tesoro, una especulación contra la peseta, la moneda fuerte del momento (les recuerdo, una libra esterlina, 18 pesetas). Al acabar la guerra, Keynes fue invitado a participar en la delegación británica en la conferencia de Versalles y pronto mostró sus discrepancias con la exigencia de unas reparaciones inasumibles para Alemania, que iban a provocar, en su opinión, una grave crisis económica, social y política. Abandonó la conferencia, dimitiendo y publicando un libro de denuncia que fue pronto un éxito editorial en toda Europa, *Las consecuencias económicas de la paz*.

En 1945 se volvió a reunir una Conferencia de reparaciones en París en noviembre y diciembre, pero el rango de los delegados era muy inferior y sus decisiones fueron del todo distintas. El presidente de la Comisión interaliada de reparaciones, Jacques Rueff, resumía así las diferencias con lo aprobado en Versalles: “No es ya a la economía alemana a la que toca adaptarse a las obligaciones de las reparaciones que se proyecta imponerle; es a las reparaciones a las que corresponde adecuarse a las posibilidades de producción que se dejen a la economía alemana”. Al final, las reparaciones se limitaron a las fábricas que desmontaron y trasladaron los soviéticos desde su zona, mientras, por el contrario, en occidente se hizo a Alemania beneficiaria del plan Marshall.

Pero no fue solo la cuestión de las reparaciones lo que marcó la diferencia entre uno y otro final de guerra en el ámbito de la economía. Antes de concluir la segunda ya se comenzó a preparar un escenario de cooperación internacional para la posguerra. No había pasado ni siquiera un mes desde el desembarco de Normandía cuando se reunieron en Bretton Woods representantes de cuarenta y cuatro países para diseñar las instituciones monetarias y financieras de la paz.

Ese mayor protagonismo de la economía y los economistas en el mundo en guerra se había producido desde el principio del segundo gran conflicto del siglo xx. De nuevo hubo que encaminar hacia la economía de guerra las estructuras productivas, pero con mucha más complejidad que en la anterior contienda, pues las fronteras y las líneas del frente fueron cambiantes, la movilización de hombres y recursos, superior, hubo prolongadas ocupaciones de

países, la aviación podía alcanzar muchas zonas de las retaguardias y la capacidad de los submarinos para desarticular el tráfico era mayor.

La gran novedad de este conflicto, fue la aparición de una guerra económica directa, por medio de la cual se pasaba de intentar la asfixia por el bloqueo a tratar de destruir las bases de la economía del enemigo. Fueron los británicos quienes iniciaron la estrategia, con la creación en mayo de 1940 de un ministerio de la Guerra Económica, al que, según el titular, Churchill habría propuesto jocosamente llamar “Ministerio de la Guerra poco caballerosa”; su primer instrumento fue el Comité de Operaciones Especiales, con el cual, según le encomendó el primer ministro, debía “incendiar Europa”, a base de sabotajes y operaciones clandestinas. Más adelante, el ministerio se encargó de fijar objetivos económicos al mando de bombarderos estratégicos. La idea era que la economía alemana tenía puntos débiles por la carencia de ciertas materias primas y actuando sobre tales debilidades era posible doblegarla. Por otro lado, a Gran Bretaña y Estados Unidos les iba bien ese planteamiento estratégico, porque su debilidad estaba en las fuerzas de tierra y su fortaleza en la aviación y la marina. Sin embargo, la historiografía se muestra unánime al considerar que los resultados de la guerra económica fueron muy inferiores a las expectativas y la derrota alemana nunca se hubiera producido sin el avance terrestre.

Por parte alemana no se planteó una guerra económica similar, puesto que su superioridad estaba, por el contrario, en las fuerzas terrestres y su capacidad para alcanzar Estados Unidos, el arsenal de los aliados, era nula. Pero sí hubo un pequeño episodio que se puede considerar de guerra económica en la falsificación de libras esterlinas, y también dólares, organizada por las SS entre 1941 y 1945, para comprar suministros gratis en países neutrales y perturbar la circulación monetaria de los aliados. A menor escala, esto ya se había hecho por los dos bandos en la guerra civil española, como relató nuestro compañero José Ángel Sánchez Asiaín.

Una de las consecuencias que tuvo este mayor papel de la economía en la guerra fue un protagonismo más acusado de los economistas. En Gran Bretaña, el ministro de Producción Aeronáutica, lord Beaverbrook, llegó a quejarse de que en el gobierno mandaban, en realidad, tres profesores, Cherwell, Keynes y Robbins, los dos últimos economistas. También en Estados Unidos economistas como Harold Hotelling, von Neuman y Morgestern o Milton Friedman tuvieron puestos destacados en la Administración durante la guerra. Friedman contó en su breve autobiografía una anécdota de su trabajo con físicos: “quizá sea sorprendente, pero resultó que los científicos sociales eran a veces más eficaces que los físicos a la hora de hacer una investigación operativa que implicara la interpretación de resultados en el campo de batalla. La razón es simple: los científicos sociales están acostumbrados a trabajar con datos malos y los datos de la guerra eran todos muy malos. Los científicos físicos están acos-

tumbrados a trabajar con datos exactos... y se encontraban perdidos a la hora de manejar los datos generados por la experiencia de campo”.

El hecho es que al acabar la guerra empezaba a resultar evidente que había muchas perspectivas desde las cuales la economía podía ayudar a comprender los problemas relacionados con la defensa nacional. Recordemos al también Premio Nobel John Nash trabajando para las fuerzas aéreas de Estados Unidos durante los cincuenta. En cualquier caso, los economistas empezaron a interesarse sistemáticamente por la cuestión y poco a poco nació una nueva rama especializada, que es la economía de la defensa. En su última edición, el Diccionario Palgrave hablaba de cuatro líneas de investigación principales en la materia. La primera es la economía política de la seguridad nacional e internacional. La segunda, las relaciones entre Defensa Nacional y Economía, que incluye los efectos macroeconómicos de los gastos de defensa sobre la renta, el empleo, la inversión o la i+d, así como los costes de oportunidad de los gastos en defensa. La tercera, la Defensa Nacional desde la perspectiva de los juegos estratégicos: seguridad nacional versus seguridad internacional y la seguridad económica como parte de la seguridad. En cuarto lugar, el análisis coste-beneficio de los programas de gasto en defensa y el examen económico de las estructuras organizativas.

Permítanme ahora concluir mi intervención refiriéndome brevemente, como les anuncié, a la economía política de la defensa en la España de hoy. Hablaré primero de la perspectiva de la oferta y después de cómo podemos valorar la demanda de defensa en la sociedad. Tomaré como criterio el gasto público en defensa, para examinar la oferta, y las encuestas que el CIS ha venido realizando sobre Defensa Nacional y Fuerzas Armadas desde 1997 hasta la última de 2017, para analizar la demanda revelada de defensa en la sociedad española.

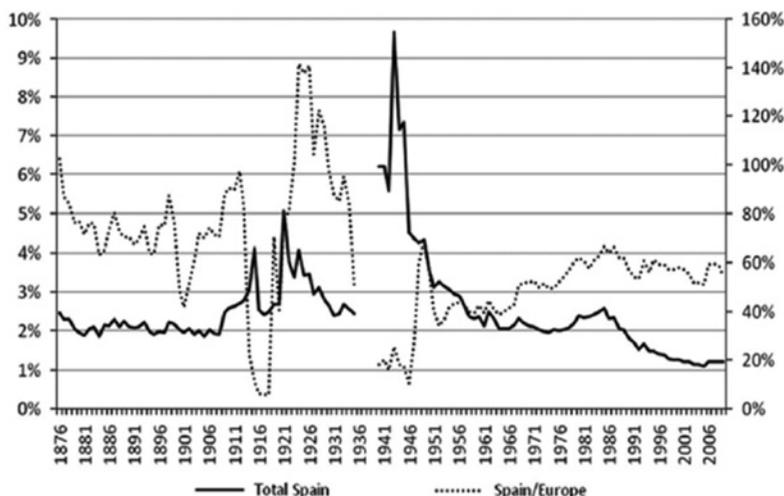
Es conocido que el gasto público que actualmente realiza España en Defensa es reducido, en comparación con el de nuestros vecinos y socios en la OTAN. De acuerdo con las últimas estimaciones de la propia OTAN, se trataba en 2018 de un 0,9% del PIB, el penúltimo país del ranking. Lejos del 1,4 de la OTAN europea, del 1,8 de Francia o del 2,1 de Gran Bretaña y mucho más lejos aún del 3,6% de Estados Unidos. En los términos de la hacienda pública de los que hemos hablado, somos unos gorriones en la defensa occidental. El gobierno anterior se comprometió, sin hacer nada, a llegar al 2% propuesto por OTAN, y el actual ha ratificado el compromiso, pero eso significa doblar en pocos años el gasto en defensa y no parece que estemos en esa trayectoria. Máxime cuando la economía española comienza la desaceleración y el gasto público se va a convertir de nuevo en un campo de batalla donde la demagogia tiene mucho que hacer y la defensa, seguramente poco.

Gasto en defensa como % del PIB	%
ESPAÑA	0,9
Gran Bretaña	2,1
Francia	1,8
Alemania	1,2
Italia	1,1
OTAN Europa	1,4
Estados Unidos	3,6

El problema de fondo, en mi opinión, es que las dificultades vienen de lejos y las resumiré en la dramática carencia de una cultura de defensa en la España contemporánea; carencia que padece la sociedad, pero también sus líderes. Probablemente si preguntásemos a la opinión sobre si el gasto en Defensa en la España contemporánea ha sido contenido o excesivo, la respuesta abrumadora se inclinaría por la segunda opción.

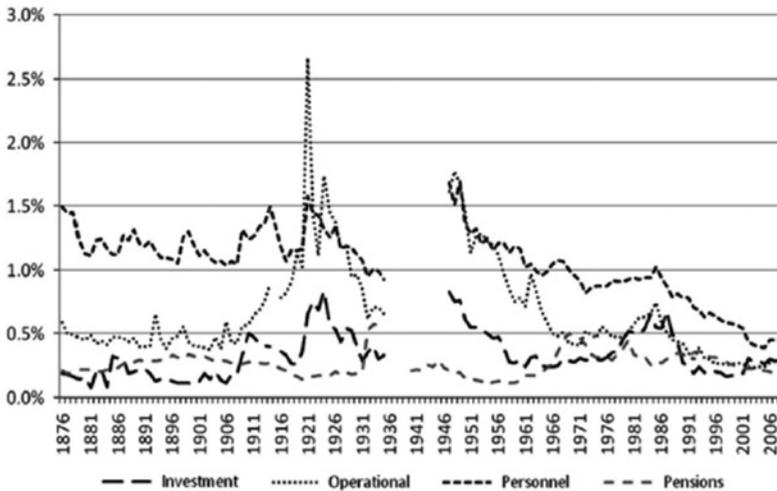
Pues bien, ahora no se trata de sensaciones sino de hechos. Una reciente Tesis doctoral de la Universidad de Barcelona ha reconstruido el gasto en defensa de España y los países vecinos, con la metodología OTAN —la adecuada—, entre 1876 y el presente. Los resultados son ilustrativos y acaso sorprendentes (Gráficos 1 y 2).

FIGURE 1
SPANISH MILITARY SPENDING/GDP (LEFT AXIS) AND SPANISH MILITARY BURDEN/EUROPEAN AVERAGE MILITARY BURDEN (RIGHT AXIS) (1876-2009)



Fuente: Oriol Sabaté (2016): “Do democracies spend less on the military? Spain as a long-term case study (1876-2009)” *Revista de Historia Económica-Journal of Iberian and Latin American Economic History*, vol. 34-n.º 3.

FIGURE 2
ECONOMIC DISAGGREGATION OF SPANISH MILITARY SPENDING/GDP
(1876-2009)



Fuente: Oriol Sabaté (2016): op. cit.

Desde 1876 hasta los años ochenta del siglo xx los gastos de defensa en España, en promedio del PIB, están en torno al 2%, con tres excepciones, la guerra de Marruecos, en la que crecen levemente, la guerra civil, para la que no hay datos fiables, y la posguerra inmediata en la que, como en el tiempo de Marruecos, son superiores. Desde los años ochenta del pasado siglo descienden hasta el entorno del 1% del PIB, donde están. En términos comparados, eso significa que España siempre ha gastado mucho menos que los países europeos en defensa. Entre el 60 y el 80% a finales del xix y comienzos y finales del xx, en torno al 50% desde entonces a hoy (excepción hecha, naturalmente, de las grandes guerras europeas del siglo xx, cuando la proporción de gasto española es mínima). Todos los componentes del gasto militar han caído significativamente, con la excepción del gasto en pensiones, que se ha mantenido. Los gastos en personal se han reducido drásticamente, pero también los gastos en inversiones y operacionales.

Y con tan escasos recursos, saben bien ustedes que tenemos unas Fuerzas Armadas ejemplares en todos los sentidos. En la actualidad están implicadas en 15 misiones internacionales en cuatro continentes, conjuntamente con Unión europea, OTAN, ONU o coaliciones diversas y en todas ellas son especialmente apreciadas. Con toda probabilidad, son la institución pública española que mejor se ha adaptado a la modernización y la internacionalización en los últimos decenios. Pero su falta de recursos es dramática.

¿Y cómo ve la sociedad española de hoy a sus Fuerzas Armadas y las necesidades de una política de Defensa Nacional? ¿Cuál es la demanda de defensa, según la opinión manifestada públicamente? Guiándonos por la última encuesta del CIS, realizada en 2017, la sociedad española tiene una excelente opinión de las Fuerzas Armadas: consideran a los militares capacitados (70,6%) e interpretan en positivo sus motivaciones (Vocación y Dedicación a los demás, 83,5%). Apoyan masivamente las misiones de paz (87,1%), piensan que las Fuerzas Armadas permanecerán a largo plazo (62,3%, frente al 5,5 que opina que desaparecerán) y las quiere a las órdenes del gobierno nacional (41,1%), más que bajo un mando europeo o de la OTAN. Comparando estos resultados con los que ofrecía la primera encuesta en 1996, o las posteriores, no hay grandes diferencias. La imagen de las fuerzas armadas es consistentemente positiva.

En cuanto a los riesgos, hoy se tiene una imagen clara de que existen, por parte de grupos religiosos, como los musulmanes, movimientos político-religiosos, como el Estado Islámico, o incluso países concretos, como los del Magreb. Hay incluso una mayoría que se muestra partidaria de intervenir en contra del Estado Islámico. Y, desde luego, es muy amplio el porcentaje de quienes piensan que debe haber una respuesta militar a una invasión del territorio nacional. De manera, que hay percepción de los riesgos y demanda de respuesta militar.

En este punto sí ha habido un cambio muy significativo a lo largo del tiempo. En la encuesta de 1997 un 71,1% de los encuestados manifestaba que no había ningún país que significase una amenaza para España y sólo un 12,9 creía que sí; de estos, la mayoría pensaba que Marruecos era la amenaza y la segunda ¡Estados Unidos! En 2017 quienes creían que existía un país que representase una amenaza y quienes no, estaban prácticamente empatados, 41,6 frente a 46,8. Además, una mayoría (51,8 frente a 34,0) considera que existen actualmente conflictos internacionales que representan una amenaza para los españoles y sus intereses. Al pedirles que lo identificaran, una mayoría abrumadora señalaba ahora a los países y los movimientos islamistas radicales, aunque al fondo también aparecían países asiáticos, en concreto China y Corea del Norte. Curiosamente el cambio ha sido gradual, y eso mismo lo hace más consistente, sin que episodios tan singulares como los atentados de 2001 ó 2004 significaran, en su momento, grandes vuelcos en la opinión.

A pesar de esta mayor claridad sobre las necesidades objetivas de una política de defensa, que parece haber entendido la sociedad española, cuando se le pregunta por los medios para desarrollarla topamos con el conocido problema de la no revelación de preferencias en este tipo de bienes. Así, los interrogados manifiestan que los medios de que disponen las Fuerzas Armadas son insuficientes, pero señalan a continuación que el presupuesto es suficiente y no debe aumentar. Y en la Encuesta sobre Opinión pública y política fis-

cal, de 2018, igual que en otras anteriores, el servicio público al que se considera que se dedican más excesivos recursos es la Defensa.

Concluyo. En mi opinión, la nueva percepción de amenazas y riesgos que tiene la sociedad española en los últimos años es una buena base desde la que rehacer nuestra cultura de defensa. Reconciliar esa percepción con la necesidad de aumentar el esfuerzo en los gastos en defensa es contribuir a que la sociedad española adquiera madurez. Es tarea de todos conseguirlo, porque, como dijo aquí mismo el general Díez-Alegría: “la defensa de una nación no es asunto exclusivo para militares”. De modo que, parafraseando a nuestro compañero el general Agustín Muñoz-Grandes Galilea en su Discurso de ingreso en esta corporación, urge la “activación de la conciencia de Defensa Nacional”.