

CAPÍTULO PRIMERO

LA CULTURA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN ESPAÑA. SUS ORÍGENES Y EVOLUCIÓN

Pedro Bernal Gutiérrez

RESUMEN:

En el transcurso de los años de democracia en España, desde las instituciones se ha sentido la necesidad de contar con el conocimiento, la aceptación y el compromiso de los ciudadanos con la Seguridad y Defensa y con las Fuerzas Armadas, lo que se ha visto reflejado de forma progresiva en las disposiciones normativas de Defensa.

En la práctica, esa vinculación ha sido reducida por diversas razones, entre ellas, el papel de las FAS en épocas anteriores, la escasa percepción de amenazas por parte de la ciudadanía o la carencia de una acción institucional para reforzarla.

Sin embargo, diversas circunstancias han venido a modificar esa situación. La transformación de las Fuerzas Armadas, las nuevas misiones asignadas, la participación en alianzas internacionales, la proyección exterior de nuestra política de Seguridad y Defensa y la creación de organismos encargados de fomentar la cultura de Defensa son factores que favorecen una evolución todavía insuficiente.

Palabras clave:

Ciudadano; Cultura; Conciencia; Defensa; Seguridad

Pedro Bernal Gutiérrez

ABSTRACT

In the course of the years of democracy in Spain, from the institutions has been felt the need that the citizens know, accept, and commit to the Security and Defense and the Armed Forces, which has been progressively reflected in the Regulatory Provisions of Defense. In practice, this relationship has been reduced for various reasons, including the role of the Armed Forces in the past, the poor perception of threats by the citizenship or the lack of institutional action to strengthen it.

However, various circumstances have come to change that situation. The transformation of the Armed Forces, the commitment of new missions, the participation in international alliances, the increase of the international dimension of our policy of Security and Defense and the creation of agencies responsible for promoting the culture of Defense are factors favoring an evolution still inadequate.

Key words

Citizen, Culture, Consciousness, Defense, Security

■ INTRODUCCIÓN

En los últimos años ha adquirido carta de naturaleza el término de «cultura de defensa», una vez que hizo su aparición formal en la Directiva de Defensa Nacional 1/2000. Sin embargo, hay que hacer notar que a pesar de que es empleado de forma habitual, no cuenta con una definición precisa y que su significado ha variado a lo largo del tiempo. De ahí que para facilitar el estudio de su origen y evolución parece oportuno tratar de establecer previamente unas referencias conceptuales en las que encuadrar el concepto «cultura de defensa» y su sucesor «cultura de seguridad y defensa».

Lo que sí resulta claro es que con ese término, que se ha asociado al concepto de conciencia de defensa, se trata de abordar el tema de las relaciones del ciudadano con la Defensa, y que asistimos a un proceso cuyo objeto es que el ciudadano comprenda, apoye y se comprometa con la seguridad y defensa del Estado, y ello como ser racional, crítico, objeto de derecho y éticamente comprometido.

Existe la sensación, y así se manifiesta en diversos foros, de que esa relación dista aún mucho de lo que sería deseable y de que hay un cierto alejamiento de amplios sectores de la sociedad respecto a las cuestiones de seguridad y defensa. Sin embargo, hay que reconocer que se ha recorrido un largo camino, que no ha estado precisamente exento de dificultades.

Para empezar, hay que considerar que la sociedad española ha seguido en las últimas décadas un proceso continuo de adaptación y aprendizaje de lo que significa vivir en Democracia, bajo el imperio de la Ley, en el marco de la Constitución. En algunos aspectos ese proceso, sin estar exento de complicaciones, se ha llevado a cabo con relativa normalidad pero en otros, como ocurre con la Defensa, ha sido y sigue siendo más complejo.

El primer inconveniente es que hubo que realizar una deconstrucción del modelo de Defensa y de Fuerzas Armadas para construir un nuevo paradigma, acorde con el Estado de Derecho y con la nueva situación social, política e institucional.

Otra circunstancia no menos importante, es que el nuevo modelo ha tenido que evolucionar para adaptarse a los grandes cambios del panorama internacional entre los que sobresale el paso de un orden bipolar a lo que comienza a conformarse como orden multi-polar, la aparición de nuevos riesgos y amenazas en un entorno de incertidumbre, la proyección internacional de nuestra política de Defensa o los nuevos tipos de misiones en que participan nuestras Fuerzas Armadas, por citar algunos.

A lo anterior hay que añadir las corrientes de pensamiento de diversa naturaleza que representan una visión en cuanto a medios y formas de alcanzar la paz, diferente cuando no contrapuesta a la que refleja nuestra normativa relacionada con Defensa.

Todo ello ha estado también influido por la percepción de amenaza que puede tener el ciudadano y que ha dificultado el conocimiento y aceptación de las grandes líneas de la Defensa y del porqué del esfuerzo que hay que dedicarle. Sin embargo, el análisis de lo ocurrido en estos años indica que a pesar de todo algo se mueve pero que sigue siendo necesario un impulso decisivo a la educación, la reflexión y el debate sobre estos temas.

■ EL CIUDADANO EN LA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA

Los fundamentos de la sociedad democrática se hunden en la concepción participativa del ciudadano a cambio de formar parte de ella. Si nos remitimos a su origen histórico, en la base del nacimiento de la democracia en Grecia está la idea de que el hombre es sólo tal, dentro de una comunidad. Tal concepción viene resumida en la frase Aristotélica de que «el hombre es un animal político»⁽¹⁾. Como tal, la vinculación del individuo con la ciudad es vista no sólo como un lazo natural, sino como la única forma auténtica de realización de la persona⁽²⁾.

Solamente varios siglos más tarde se encuentra un punto de inflexión en esta concepción que se produce en la Edad Moderna, en el ámbito de la filosofía anglosajona, y en la Edad Contemporánea, en el ámbito de la filosofía ilustrada⁽³⁾. En ella el individuo pasa a cobrar preponderancia y se introduce la teoría del contrato social, que sería la base y razón de ser de las sociedades democráticas.

(1) ROSSI Miguel Ángel (ed.), *Eclos del pensamiento político clásico*, Buenos Aires ed. Prometeo, 2007, pág. 113.

(2) SÁNCHEZ-CEREZO DE LA FUENTE José, «Tema 2. Contexto sociocultural, 2.1 Cambio político, la democracia», en SÁNCHEZ-CEREZO DE LA FUENTE J, Cuadernos de filosofía: si nos remitimos a factores históricos del nacimiento de la democracia en las ciudades-estado griegas, podemos resaltar que tuvo un papel primordial el surgimiento de un sentimiento nacionalista como consecuencia de las victorias obtenidas en las guerras médicas en las que Atenas y Esparta se enfrentaron al imperio persa. Para la derrota de los persas la nobleza ateniense tuvo que solicitar la ayuda de las clases populares, las cuales, pasado el conflicto, exigieron a su vez unos derechos y una misma ley para todos los ciudadanos así como la posibilidad, para todo aquel que dispusiese del conocimiento, de acceder a cargos políticos.

(3) Los autores que la desarrollaron durante la Edad Moderna fueron filósofos vinculados al movimiento empirista (como Hobbes, Locke y Hume) o filósofos ilustrados (como Rousseau), entre los siglos XVII y XVIII.

Los individuos ceden parte de su libertad a cambio de poder convivir con los demás individuos en el marco de un Estado. En este posterior desarrollo no se pierde el espíritu participativo del individuo, sino que cobra preponderancia, en tanto el estado civil es creado a raíz del acuerdo de sus constituyentes que tienen interés en formar parte de tal organización en la cual se comparten intereses⁽⁴⁾.

En el ulterior desarrollo de tales ideas, el Estado de Derecho nace precisamente con el fin de crear una sociedad más igualitaria en la que se comparten intereses comunes, donde el poder no reside sobre una misma figura y el ciudadano está protegido de los abusos del poder. En ella, el fin primordial del Estado es la protección de los individuos, de sus derechos y libertades.

En nuestra Constitución, en su preámbulo, figura como finalidad establecer la justicia, la libertad y la seguridad. El artículo 30 establece que los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España y que la ley fijará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías, la objeción de conciencia. En el artículo 8 se encomienda a las Fuerzas Armadas la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

■ Cultura y sociedad

Existen numerosas definiciones del concepto de cultura, por ejemplo, el Diccionario de la Real Academia Española la define como «el conjunto de conocimientos que permite a alguien desarrollar su juicio crítico».

Sin embargo, para los fines de nuestro estudio resulta de aplicación lo que declaró la UNESCO en 1982 en Méjico: «... la cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden».

⁽⁴⁾ RIVERO, A., *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1998: «El liberalismo hace referencia a una cierta concepción del hombre centrada en el individuo en tanto que dotado de unos derechos y una dignidad intrínsecos. Y a una concepción subordinada del Estado en la que el fin primordial de éste es la protección de los individuos, de sus derechos y libertades. Y en el que la legitimidad del mismo depende del consentimiento de los gobernados. Esta centralidad de los individuos y su protección en la ideología liberal se traduce programáticamente en las declaraciones de derechos y en el constitucionalismo...»

Por otra parte, hay que señalar que el concepto de cultura es fundamental para las disciplinas que se encargan del estudio de la sociedad y se le identifica con el conjunto de las formas, los modelos o los patrones, explícitos o implícitos, a través de los cuales una sociedad regula el comportamiento de las personas que la conforman. En este sentido, la cultura constituye uno de los pilares en que se asienta la estructura social y es la base de la comunidad intelectual.

■ SOBRE EL TÉRMINO CULTURA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Antes de entrar a analizar el origen y la evolución de la cultura de seguridad y defensa, término relativamente moderno que resulta de adjetivar el concepto de cultura, es inevitable dedicar algo de atención a la evolución que ha sufrido desde 1978 el término en sí hasta alcanzar el significado con el que se le emplea actualmente.

■ Sobre el concepto de Defensa Nacional

En la Ley Orgánica 6/1980⁽⁵⁾, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, la Defensa nacional es definida como «la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación ante cualquier forma de agresión, debiendo los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional».

Cabe resaltar que la finalidad de la seguridad nacional supera el marco de lo exclusivamente militar y se concreta en la política de defensa, mediante la cual el Gobierno establece los objetivos de la defensa nacional, así como la asignación de recursos y las acciones necesarias para lograrlos.

Aunque esta ley fue derogada por la actual Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, en la que se establece la finalidad de la política de defensa, en ella no se aporta ninguna nueva definición de la materia que regula.

Más recientemente, en 2010, desde la Secretaria de Estado de Defensa⁽⁶⁾, se le da a la defensa consideración de bien público subordinado a los principios de la estrategia nacional de defensa y seguridad. La defensa garantiza la soberanía nacional, la libertad, la vida y otros derechos esenciales de los ciudadanos, su

⁽⁵⁾ Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, art.4.1.

⁽⁶⁾ «Criterios básicos para el establecimiento de la política militar industrial», *Cuadernos de política industrial de defensa*, serie azul. fundamentos, cuaderno 1, introducción. www.politicaindustrial.isdefe.es

prestación emana de la Constitución y se desarrolla en un conjunto de leyes, directivas y normas.

■ **Sobre el actual concepto de Seguridad y Defensa**

En el concepto ampliado de seguridad y defensa, el foco de interés se centra en la resolución del conflicto propiamente dicho y en la búsqueda de paz y estabilidad. Se incluyen nuevos y diversos campos de atención, que son interdependientes y se entrecruzan con el conjunto de actividades de la sociedad. Además, el papel del individuo adquiere un mayor relieve.

De acuerdo con la Revisión Estratégica 2003⁽⁷⁾, el concepto de seguridad y defensa ha evolucionado desde una identificación con la integridad territorial y la protección de nuestras fronteras a una concepción más amplia donde también se contempla la consecución y mantenimiento de las condiciones económicas, sociales y políticas necesarias para el desarrollo y progreso de la nación.

En nuestros días, la estrategia de defensa y seguridad se desarrolla en un escenario de defensa colectiva y seguridad compartida, en el marco de tres organizaciones de seguridad: Unión Europea, OTAN y Naciones Unidas.

En consonancia con nuestra Constitución y con el significado de la política común de seguridad y defensa (PCSD) de la Unión Europea, la seguridad es uno de los pilares del Estado de Derecho, junto con la justicia y la libertad. Constituye un derecho básico y una necesidad de las personas y las sociedades e implica la proyección de un conjunto de valores sobre la sociedad.

La política de seguridad y defensa, como política de Estado, se apoya en la unidad de acción y en la contribución del conjunto de la sociedad. Lograr que sea efectiva requiere la concurrencia de la defensa y de su instrumento principal, las Fuerzas Armadas, como uno de los medios necesarios para alcanzarla.

■ **Evolución de la cultura de seguridad y defensa a través de las disposiciones normativas de Defensa**

En el profundo proceso evolutivo del modelo y de la política de defensa llevado a cabo en las últimas décadas en España, se puede reconocer una lenta y progresiva aparición del concepto de cultura que nos ocupa, hasta alcanzar su significado actual. En la última etapa ese proceso se ha completado con la creación de una estructura que le sirve de apoyo.

⁽⁷⁾ *Revisión Estratégica de la Defensa, enero 2003. p.353.*

Desde 1978, la evolución del concepto que nos ocupa se puede seguir a través de las diversas disposiciones normativas, en particular, de las sucesivas Directivas de Defensa Nacional (DDN) emitidas en 1980, 1984, 1986, 1992, 1996, 2000, 2004 y 2008, con las que se han marcado los ciclos de planeamiento de la Defensa. En ellas se recoge la situación estratégica, las grandes líneas de la política de defensa, sus objetivos y directrices y los medios y recursos disponibles.

Sin embargo, hay que subrayar que sólo se hacen públicas a partir de 1992 a fin de garantizar una mayor transparencia en la información a la sociedad española.

Unos años más tarde, en el preámbulo de la Directiva de Defensa Nacional 1/1996⁽⁸⁾, se recoge lo que podría servir como base o antecedente de lo que se ha venido denominando cultura de defensa: «el proceso de modernización y mejora de las estructuras nacionales de defensa y de potenciación de las Fuerzas Armadas requiere, como uno de sus elementos más significativos, que la sociedad española comprenda, apoye y se sienta comprometida con la consecución de los objetivos buscados. En este sentido, será preciso afianzar la sintonía entre la sociedad y sus Ejércitos sobre la base de un mejor conocimiento de la realidad militar y de las necesidades y responsabilidades de España en cuanto afecta a su seguridad».

También se reconoce la necesidad de que la sociedad española perciba claramente que es precisa «una adecuada política de defensa que permita hacer de nuestras Fuerzas Armadas un instrumento eficaz de disuasión, prevención y respuesta».

Además, se hace referencia a los recursos que la sociedad debe destinar para conseguir las Fuerzas Armadas que España necesita y se califican de insuficientes las dotaciones presupuestarias de los últimos años.

Esa necesidad se recoge como uno de sus objetivos y también se establece entre las directrices para el desarrollo de la política de defensa el promoverlo a través del sistema educativo general.

En la DDN 1/2000 se recoge de forma explícita en su objeto: «fomentar la conciencia de defensa nacional en la sociedad española a través de la cultura de defensa», y entre las líneas básicas de la política de defensa se expresa: «impulsar decididamente la cultura de defensa en la sociedad española de ma-

⁽⁸⁾ «Preámbulo»: apartado 2 «Objetivos» y apartado 3 «Directrices para el desarrollo de la política de defensa», DDN 1/1996.

nera que perciba como propias las cuestiones relacionadas con su seguridad, su libertad y la defensa de sus intereses».

Resulta de gran interés el Libro Blanco de la Defensa 2000, que constituye un valioso intento de informar sobre temas normalmente poco conocidos por una gran parte de la ciudadanía. En su prólogo se profundiza en la necesidad de transparencia para que la Defensa sea conocida por los ciudadanos y goce del mayor apoyo social.

Desde el punto de vista de dirección institucional, es un hito importante el Real Decreto 64/2001 de 26 de enero, en el que se crea la Dirección General de Relaciones Institucionales en el seno de la nueva Secretaría General de Política de la Defensa, responsable de la planificación y desarrollo de la política cultural del departamento y relaciones institucionales de la defensa. El Instituto Español de Estudios Estratégicos, existente desde 1970, es identificado como el responsable de impulsar y coordinar la política de promoción, difusión y fomento de la conciencia nacional de defensa y de coordinar, impulsar y difundir la acción cultural del departamento.

También hay que mencionar la creación en 2002 del importante instrumento que constituye el Plan Director de Cultura de Defensa, basado en el respeto a los principios básicos de las sociedades democráticas de libertad de pensamiento y expresión, dirigido a desarrollar los medios que ofrezcan a los ciudadanos responsables la oportunidad de agregar a su cultura cívica la dimensión de la defensa, entendida como política de Estado. Hay que subrayar la creación de una junta de cultura de defensa.

En el plan⁽⁹⁾ se da una definición de la conciencia de defensa, a la que hay que entender como «la disposición para comprender la importancia de la defensa en la protección de la sociedad, sus intereses y sus valores, y se desarrolla a través de la reflexión libre y responsable sobre los conocimientos de la defensa proporcionados a través de la cultura de defensa».

Posteriormente, el novedoso documento Revisión Estratégica de 2003⁽¹⁰⁾, al que se le da el mismo nivel normativo que a la DDN, establece que se ha de abrir un amplio debate político, técnico, y también social, sobre el futuro de la defensa y de los Ejércitos en el terreno de lo que denomina «cultura estratégica y de la conciencia de defensa». Se subraya que la sociedad tiene que servir de base inspiradora y elemento de control de la misma revisión estratégica.

⁽⁹⁾ «Directiva 5/2002» del *Plan Director de Cultura de Defensa*.

⁽¹⁰⁾ *Revisión Estratégica de la Defensa*, enero 2003. Ver la referencia a los precedentes conceptuales y el marco de la revisión estratégica.

En la DDN 1/2004⁽¹¹⁾ se introduce el concepto ampliado de «cultura de seguridad y defensa», en consonancia con el desarrollo de la política europea de seguridad y defensa (PESD) y con nuestra participación en organizaciones internacionales de Seguridad y Defensa. En esos momentos, el concepto de «seguridad» se viene empleando con un carácter más amplio que el de «defensa» e incorpora nuevos aspectos que vienen a sumarse a los asuntos considerados tradicionalmente de interés.

Este nuevo concepto de seguridad, aún con un desarrollo limitado de su significado, aparece en las directrices para el desarrollo de la política de defensa, en lo que parece un nivel menor de importancia que en la anterior directiva.

Aquí es importante señalar que: «el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Defensa y en coordinación con otros organismos del Estado, impulsará la difusión del papel y de la necesidad de la defensa, con el fin de favorecer una mayor implicación de la sociedad y de posibilitar el ejercicio del derecho y el deber de defender a España, que la Constitución otorga a los españoles».

Igualmente, en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005, en el artículo 31, también se recoge el mandato de elevar el nivel de cultura sobre seguridad y defensa y se contempla la contribución del resto de los poderes públicos.

Finalmente, en la DDN 1/2008, se recoge en las líneas generales de actuación: «la obtención del máximo respaldo social y parlamentario que haga de la política de defensa una auténtica Política de Estado y que concite la completa identificación de la sociedad con sus Fuerzas Armadas».

Y entre las directrices, se incluye «fomentar y promover la cultura de seguridad y defensa en la sociedad, propiciar un mayor conocimiento del papel que nuestra Constitución otorga a las Fuerzas Armadas y promover el más amplio apoyo de los ciudadanos a sus Ejércitos».

Completando lo anterior, la Directiva de Política de Defensa 1/2009, establece entre los objetivos a alcanzar, potenciar la dimensión social y cultural de la defensa.

Todavía se podría hacer una última observación al señalar el uso reciente por organismos oficiales del término «cultura de defensa y seguridad», que supone una ligera modificación del utilizado habitualmente.

⁽¹¹⁾ Apartado 6. «Directrices para el desarrollo de la política de defensa», sub-apartado b. DDN 1/2004.

A modo de resumen, tras integrar los contenidos de las sucesivas disposiciones normativas, se puede establecer que la cultura de seguridad y defensa tiene como objetivo que el ciudadano se identifique con sus Fuerzas Armadas pero, sobre todo, que conozca, acepte y se comprometa con la Defensa para contribuir a conseguir seguridad y alcanzar la paz.

Al estar definida la política de defensa como Política de Estado, exige el máximo respaldo social y parlamentario. La sociedad en su conjunto tiene que servir de base inspiradora de la estrategia de Seguridad y Defensa y ser elemento de control.

La cultura de seguridad y defensa tiene un carácter abierto y multidimensional, que la vincula a prácticamente todas las áreas de actividad de la sociedad. Sus instrumentos principales son la comunicación, la reflexión, el debate, la investigación, la educación y la cooperación.

A nivel institucional, hay que señalar la existencia de organismos responsables de fomentar esa cultura y de un plan director para coordinar las acciones necesarias.

■ Elementos relacionados con la cultura de seguridad y defensa

Para analizar la evolución que ha sufrido en la práctica, durante los últimos treinta años, la cultura de seguridad y defensa, considerada en su concepto actual, se parte de las siguientes consideraciones:

- El nivel en que se alcanza el objetivo genérico de vinculación ciudadana es el resultado de un ciclo repetitivo cuyas fases son la *divulgación* de los temas relacionados con la seguridad y la defensa, el *conocimiento y comprensión* de esos temas y su significado, la *aceptación o acuerdo* con las premisas o principios en que se basan las líneas de acción adoptadas para abordarlos y la forma de llevarlas a cabo en la práctica y, finalmente, el *compromiso* adquirido para apoyarlas. Si alguna de esas fases no se culmina adecuadamente, se resiente todo el ciclo.
- El ciclo se desarrolla en torno a varios elementos o aspectos que pueden ser considerados a modo de factores componentes de la cultura de seguridad y defensa. En este sentido, existe un *objeto principal de atención*, constituido por el modelo y la política de Defensa, que se enmarca en un *entorno* en el que destacan la percepción de riesgos o amenazas, la situación económica y el nivel cultural y educativo y, adicionalmente, unos *instrumentos* que permiten actuar sobre el ciclo, como son la información, el sistema de educación, la dirección y coordinación y la relación entre organismos. Todos ellos se desarrollan más adelante.

- Estos factores, aunque están fuertemente interrelacionados, son susceptibles de ser analizados por separado frente a los acontecimientos y circunstancias más relevantes que han tenido lugar desde el comienzo de la transición democrática. En cada una de esas ocasiones, las fases del ciclo de cultura de seguridad y defensa, descrito anteriormente, han tenido un desarrollo particular que ha condicionado el nivel alcanzado finalmente.

En este sentido, los aspectos componentes seleccionados son:

- a) *Modelo de Seguridad y Defensa*. El modelo se define a partir, sobre todo, de las Directivas de Defensa, cuya promulgación, según la Ley Orgánica 5/2005, compete al Presidente de Gobierno. Responde a la situación estratégica y comprende objetivos, grandes líneas de acción, organización y medios. El modelo integra la contribución de todos los medios del Estado y de la sociedad pero el núcleo principal lo constituyen las Fuerzas Armadas. Estas se suelen confundir erróneamente con la totalidad del modelo, obviando otros aspectos fundamentales

La Directiva de Defensa Nacional (DDN) es el instrumento empleado por el Gobierno español, a propuesta del Ministerio de Defensa, con el objeto de fijar los objetivos de la defensa nacional y exponer las líneas generales de actuación más apropiadas para su consecución. En resumen, la DDN plasma las directrices del Gobierno relativas a la seguridad y defensa, y, por ello, sirve de base para la planificación de la defensa nacional y de la defensa militar. En este sentido, la DDN indica el contexto geopolítico en el que ha de desarrollarse y los fines esenciales para el mantenimiento de la estabilidad, la convivencia y la paz en España.

El modelo constituye objeto de interés o atención de la cultura de seguridad y defensa y requiere un amplio consenso. Para su percepción por el ciudadano necesita ser transparente para que sea conocido y es importante su claridad o complejidad y su estabilidad. Para su aceptación ha de ser coherente con los principios, intereses y mentalidad de la sociedad y necesita credibilidad.

- b) *Política de Defensa, Política de Estado*. Según la anteriormente citada Ley Orgánica, la dirección de la Política de Defensa se reserva al Presidente de Gobierno en tanto que las líneas generales de la Política de Defensa se debaten en las Cortes y el Gobierno determina la Política de Defensa y asegura su ejecución. La ejecución y desarrollo competen al Ministro de Defensa, en tanto que las Comisiones de Defensa controlan a los responsables de esta política.

Como política de Estado requiere unidad de acción e integración de esfuerzos de toda la sociedad y el máximo consenso de los partidos políticos. Las Comisiones de Defensa en tanto que representantes políticos de la sociedad, deben impulsar las relaciones entre el conjunto de la sociedad y las Fuerzas Armadas y ser instrumento básico de la cultura de Defensa.

Está ligada al modelo, al que completa como objeto de interés o atención, y representa su puesta en acción. Es más sensible a los cambios en la situación y a las exigencias de actuación a corto plazo o en tiempo real. Su percepción y aceptación por la sociedad depende de las mismas circunstancias que el resto del modelo pero también, de su eficacia y oportunidad.

- c) *Información y comunicación.* Constituyen instrumentos, sobre todo a corto y medio plazo. La percepción del ciudadano, además de la transparencia anteriormente citada, depende de la información y conocimiento sobre la materia a disposición de la sociedad, compuesta por seres racionales capaces de decidir y comprometerse.

Para que sea eficaz es preciso tener en cuenta a quién va dirigida, cuándo y cómo se difunde y, sobre todo, cuál es su contenido. Este último debe responder a exigencias de veracidad, así como de precisión y cantidad requeridas en cada caso.

Dado el carácter transversal y multidimensional de la seguridad y defensa, es importante tener en cuenta que todos los diferentes sectores de la sociedad son receptores potenciales de la información y que cada uno de ellos plantea sus propias exigencias.

La transparencia y la disponibilidad de la información de interés son fundamentales para que el ciudadano conozca los rasgos fundamentales del modelo y la política de seguridad y defensa, así como para que tenga una visión de las circunstancias más importantes que le afectan y pueda desarrollar una opinión fundada, lo que constituye la base de la conciencia de defensa. Es decir, no se trata solamente de una buena imagen y una aceptación de las Fuerzas Armadas por la sociedad sino de adquirir un compromiso con la Defensa y la Seguridad a través de un proceso racional.

En la era global y de la información, el nivel de reserva requerido, de especial importancia en el campo operativo, suele jugar en contra del nivel de cultura de Seguridad y Defensa. Por otra parte, en el ámbito de la información tiene lugar una confrontación entre diversos actores, cuyos objetivos son de naturaleza psicológica, lo que también condiciona esa percepción.

- d) *Percepción de riesgos y amenazas.* El nivel de riesgo o de amenaza está relacionado con el entorno y se deduce de la situación estratégica. La amenaza está rodeada de incertidumbres que afectan fundamentalmente a su origen, a la forma, lugar y momento en que se puede materializar, qué peligrosidad puede alcanzar y con qué probabilidad puede esperarse que eso ocurra.

La dificultad de establecer estimaciones precisas en cuanto a las posibles opciones hace que el planeamiento para hacerles frente se realice en base a la considerada más probable, en tanto que la seguridad se prepara respecto a la más peligrosa.

Sin embargo lo que juega un papel importante es la percepción que se desarrolla en los ciudadanos, lo que les hace sensibles a riesgos y amenazas, sean estos reales o imaginarios, de naturaleza militar o no.

Esa percepción afecta sobre todo al alcance de la amenaza o riesgo, a su inmediatez o a su proximidad. Está condicionada por la memoria de si-

tuaciones anteriores y por el shock producido por situaciones imprevistas de carácter traumático, rompiendo la sensación de seguridad y estabilidad percibida hasta el momento.

Por tanto, al hablar de la amenaza hay que tener en cuenta que existe una situación de amenazas y riesgos de naturaleza objetiva, que sirve de base al planeamiento de la Defensa pero que, paralelamente, existe una percepción por parte de la población, que puede verse influenciada con más fuerza por situaciones coyunturales que por visiones a largo plazo.

Es esa percepción la que hace sentir a la sociedad en mayor o menor grado la necesidad de ser defendida y condiciona su interés por la seguridad, lo que influye en el nivel de cultura de defensa.

e) *Situación económica.* El contexto económico, como parte del entorno, es muy probablemente uno de los factores clave que, junto a la percepción de riesgos y amenazas, condiciona la posición que pueda adoptar una parte importante de la opinión pública frente a la necesidad de dedicar los recursos públicos necesarios para garantizar unos niveles óptimos de defensa y seguridad.

Es éste un gasto del que se suele considerar solamente el carácter no productivo y se descuidan otros aspectos que suponen importantes aportaciones a áreas productivas.

En este sentido, la economía de la defensa no suele ser tratada como área de interés dentro del mundo económico propiamente dicho, aunque dado su peso en cuanto a desarrollos tecnológicos y su progresiva interacción con otras áreas económicas, cabe pensar que aumentará su relación con ellas.

Una adecuada cultura de defensa permitiría hacer comprender a la sociedad su verdadera importancia y su incidencia real como factor coadyuvante para generar las condiciones necesarias de estabilidad social e institucional y de impulso a las políticas industriales y tecnológicas, elementos imprescindibles para el desarrollo y el crecimiento sostenido de la economía. Sobre todo si se tiene en cuenta que el gasto en defensa tiene un elevado componente productivo y de mejora del tejido tecnológico e innovador en su conjunto.

Desde el punto de vista económico, la defensa es un bien meta-económico que se consume permanentemente, del cual el ciudadano difícilmente percibe su verdadera utilidad cuando se suministra de manera eficiente y produce largos periodos de paz y estabilidad. Consecuentemente, no se aprecian como especialmente necesarios los gastos de defensa en los que, además tienen una gran incidencia coyuntural los elevados costes de los modernos sistemas de armas aunque, por otra parte, los compromisos internacionales disminuyen este efecto.

Todo ello condiciona la aceptación por parte de los ciudadanos del esfuerzo en Defensa, sobre todo, en periodos de crisis económica en que es más difícil asignar de forma eficiente los recursos escasos y se plantea el problema de competir con el resto de servicios públicos que el Estado suministra a los ciudadanos.

La disposición de la sociedad a invertir en defensa viene determinada por su coste de oportunidad, que representa todo aquello a lo que se tiene que re-

nunciar en términos de otros bienes y servicios suministrados por el Estado. En la práctica, la evolución de los presupuestos podría considerarse como un indicador indirecto del nivel de cultura de defensa.

- f) *Nivel cultural y Educación.* El nivel cultural de la sociedad y el de Educación forman parte del entorno, condicionan la capacidad de comprensión de la sociedad en su conjunto y constituyen la base de la comunidad intelectual y de su fortaleza.

La educación está indisolublemente ligada a la democracia y es necesaria para transformar al hombre en ciudadano. El sistema de educación, por tanto, proporciona un importantísimo instrumento de gran alcance, no tan sólo por su aportación a corto o medio plazo al desarrollo y estabilidad de la sociedad, sino porque refuerza y proyecta hacia el futuro la formación intelectual y en valores del ciudadano y con ello el potencial de la ciudadanía.

- g) *Dirección, Coordinación y relaciones entre organismos.* Proporcionan instrumentos a corto y largo plazo. Dada la naturaleza transversal de la seguridad y defensa sobre todas las áreas de actividad y todos los niveles de la sociedad, el desarrollo de la cultura de seguridad y defensa es sensible a la capacidad de dirigir y coordinar una amplia variedad de actividades y de relaciones entre organismos.

Estas relaciones contribuyen a modificar el entorno y facilitan el conocimiento mutuo y la generación e intercambio de ideas. Constituyen un dinamizador de la comunidad intelectual.

■ Elementos restrictivos de la cultura de defensa

Con carácter general, hay que señalar que, en tanto que la paz es percibida por el ciudadano como un bien superior, existe un sentimiento natural contrario a la guerra y a la resolución de los conflictos mediante el empleo de la fuerza, que influye de forma restrictiva en el desarrollo de una adecuada cultura de defensa.

En este sentido, es interesante conocer las reflexiones que introduce el Teniente General Díez Alegría en su libro *Ejército y Sociedad* ⁽¹²⁾ en relación con la huella negativa que la convulsa historia de Europa había dejado en la opinión pública respecto a la fuerza de las armas.

⁽¹²⁾ DÍEZ ALEGRÍA Manuel, *Ejército y Sociedad*, Madrid, Alianza Editorial, 1973, p.11: «desde hace un siglo –dice Ortega y Gasset en su España invertebrada–, padece Europa una perniciosa propaganda en desprestigio de la fuerza. Sus raíces, hondas y sutiles, provienen de aquellas bases de la cultura moderna que tienen un valor más circunstancial, limitado y digno de superación. Ello es que se ha conseguido imponer a la opinión pública europea una idea falsa de lo que es la fuerza de las armas. Se la ha presentado como cosa inhumana y torpe residuo de la animalidad persistente en el hombre. Se ha hecho de la fuerza lo contrario al espíritu o, cuando más, una manifestación espiritual de carácter inferior».

Además, contrapuesta a la anterior, existe lo que se podría llamar contracultura de Defensa, en la que se pueden englobar movimientos e ideologías con visiones muy diferentes o contrapuestas en cuanto a la forma y los medios de preservar la paz y resolver los conflictos o al empleo que da el Estado a las Fuerzas Armadas .

Desde algunos de esos grupos se descalifica de forma general el aparato militar del Estado al identificarlo con el militarismo⁽¹³⁾ y se trata de atribuir a las Fuerzas Armadas unos fines y unos intereses propios, desvinculados de los intereses de la sociedad. Con este espíritu se impulsa en determinadas ocasiones la creación y organización de plataformas y movimientos frente a proyectos dirigidos a adquirir capacidades juzgadas de interés para la Defensa, se atribuye el carácter general de armamento a cualquier material o sistema de Defensa y se obvian incluso las prestaciones de carácter civil que muchas veces se llevan a cabo con ese material desde el ámbito militar.

⁽¹³⁾ HERNÁNDEZ HOLGADO Fernando, *Miseria del militarismo: una crítica del discurso de la guerra*, Madrid, Virus Editorial, 2003. El término militarismo, acuñado a mediados del siglo XIX, tiene un carácter genérico y no cuenta con una definición precisa. Su significado ha evolucionado a lo largo del tiempo y ha respondido a diversos puntos de vista.

Entre los primeros en utilizarlo están el socialista Louis Blanc y el anarquista Pierre Joseph Proudhon. Ambos identificaban con esa palabra la amenaza de los gobiernos autoritarios que recurrían al ejército tanto para hacer frente a un enemigo exterior como para enfrentarse y reprimir al «enemigo interior», representado por el descontento y la conflictividad social.

Para Liebknecht, el término se populariza en Occidente en la segunda mitad del siglo XIX como consecuencia del desmesurado aumento de la industria de armamentos y el desarrollo de la tecnología militar, así como la extensión masiva del servicio militar obligatorio. Esa carrera de armamentos se ve impulsada por las rivalidades internacionales y la pugna por la expansión colonial. Finalmente conducirá al elevado grado de violencia y destrucción alcanzado durante la Gran Guerra.

Los teóricos anglosajones de la escuela liberal, en cambio, consideraban solamente militaristas a aquellos países en que se daban determinadas condiciones, de manera que un Estado donde el poder militar estuviera plenamente subordinado al civil, aun cuando se llevara a cabo una política internacional agresiva, o de rearme, no era militarista. Y sí lo era cuando el brazo militar se imponía sobre el poder civil y lograba influir en sus decisiones.

Desde esta óptica, además, el militarismo era considerado como una desviación que afectaba a aquellos países que habían tenido un deficiente proceso evolutivo hasta convertirse en sociedades industriales, modernas, desarrolladas. Esta circunstancia se traducía en tendencias autoritarias y militaristas de países como Alemania y Japón.

Durante la guerra fría el gasto militar en Estados Unidos experimentó un aumento gigantesco que hizo temer un ascenso de la influencia del complejo bélico-industrial, lo que se consideraba un potencial para el incremento de abuso del poder. Ese complejo es identificado como «Un sistema compuesto estructurado de fuerzas sociales, instituciones e ideologías que montan complejos individuales de armamento cuya cohesión convierte el complejo del armamento norteamericano en un hecho social autónomo». Posteriormente, el concepto se ha enriquecido y ampliado y es aplicable tanto a países subdesarrollados como a las grandes potencias occidentales o a los países del llamado socialismo real.

Con carácter general y de forma discontinua, el campo de actuación de estas iniciativas va desde la desobediencia civil a la movilización de recursos humanos o materiales, la objeción al gasto militar, la prohibición del comercio de armas, el desmantelamiento de la industria de defensa, la educación para la paz, la objeción científica y laboral a la colaboración con defensa, la prohibición de uso de espacios físicos o geográficos o la recuperación con fines medioambientales de los existentes, el abandono de las alianzas militares y, finalmente, a la abolición de los ejércitos⁽¹⁴⁾.

■ EVOLUCIÓN DE LA CULTURA DE SEGURIDAD Y DEFENSA A TRAVÉS DE LOS ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN

La evolución seguida por la cultura de Seguridad y Defensa vista a través de sus componentes presenta trayectorias diferenciadas para cada uno de ellos al analizarlos en relación a los acontecimientos y circunstancias más relevantes y la influencia que éstos han ejercido sobre algunos de aquéllos.

Se han seleccionado como acontecimientos más significativos los siguientes: la transición democrática, el ingreso en la OTAN, la caída del muro de Berlín, el final del servicio militar obligatorio, la mujer en las Fuerzas Armadas, el incremento del terrorismo internacional, el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa de la Unión Europea y la proyección internacional de nuestra política de seguridad y defensa.

■ Modelo de Seguridad y Defensa

La transición, con la constitución de un Estado social de derecho, dotado de instituciones democráticas, trajo consigo un cambio drástico en el modelo de sociedad

⁽¹⁴⁾ OLIVER OLMO, Pedro, «¿Tiene sentido el antimilitarismo hoy?», *Revista Libre Pensamiento*, Número 52, 23 Oct. 2006: ...desde una acción antimilitarista ampliamente entendida nacen diferentes planes de actuación, más o menos materializables, y con una mayor o menor continuidad en el tiempo: no-colaboración con el ejército, sea de leva o «voluntario»; desobediencia civil al reclutamiento de recursos, hombres o mujeres para el ejército; objeción fiscal al gasto militar; lucha por la prohibición del comercio de armas y la destrucción de arsenales militares, «impidiendo la implantación de la industria militar y acometiendo la conversión de la existente»; y promover la objeción científica y laboral al militarismo, el desarme y la disolución de cuerpos y fuerzas armadas, la abolición de las cárceles y los centros de detención, la prohibición de uso de suelo municipal, centros y espacios públicos (terrestres y aéreos) para fines militares, la declaración oficial de municipios desmilitarizados, la prohibición del almacenamiento o tránsito de armas convencionales, nucleares, químicas y biológicas, el desmantelamiento de polígonos de tiro y la devolución de campos de maniobras y otros territorios militarizados así como la recuperación y protección medioambiental de los mismos; por último, para conseguir la abolición de los ejércitos y el abandono de las alianzas militares, se investigará la puesta en marcha de un modelo de «Defensa Popular No violenta».

y dentro de él, del modelo de Defensa, cuya principal característica fue la de subrayar la subordinación del poder militar al poder político y consecuentemente, reducir el protagonismo que en épocas anteriores habían tenido las Fuerzas Armadas en la vida política y que hacía que desde amplios sectores se las calificase de poder fáctico.

Desde el punto de vista organizativo, el cambio más importante fue la desaparición de los tres ministerios militares y su integración en un único ministerio de Defensa. Progresivamente, se traspasaron a otros ministerios algunas de las responsabilidades de carácter civil que aquellos habían tenido asignadas hasta entonces, incluidas las que guardaban relación con el mantenimiento de orden público. Al mismo tiempo, se rompían barreras que hacían de las Fuerzas Armadas una organización aislada del resto de la sociedad.

Se abría así la posibilidad de que se produjera un acercamiento de la ciudadanía a una Defensa y unas Fuerzas Armadas que estaban basadas en valores democráticos y que estaban orientadas a defender el territorio y los intereses de España frente a agresiones exteriores.

Estas circunstancias dotaban al modelo de una mayor capacidad de aceptación por la sociedad y con ello, deberían haber impulsado la cultura de defensa. Sin embargo, no fueron suficientemente conocidas y valoradas a excepción de sectores reducidos de la población.

Además, seguía pesando una imagen controvertida de las Fuerzas Armadas por su papel en épocas pasadas, que solamente había empezado a difuminarse lentamente cuando se produjeron los graves acontecimientos del 23 de febrero de 1981 y volvieron a aparecer los viejos recelos.

A pesar de lo anterior, el proceso de transformación y modernización de las Fuerzas Armadas y su apertura hacia el exterior, junto a un gran esfuerzo para darse a conocer y mostrar su historia a través de museos y actividades culturales, así como por mejorar sus relaciones con el entorno mediante diversas actividades de colaboración, facilitaban su aceptación en el ámbito civil. .

En lo referente al modelo, el tema que centró el interés durante la primera mitad de los ochenta fue el de la integración en la OTAN. Dos hitos importantes fueron la pertenencia a la Alianza desde el 30 de mayo de 1982 y el referéndum en que se aprobó esa permanencia el 12 de marzo de 1986.

En dicho referéndum se establecían como condiciones la no incorporación a la estructura militar integrada, la ausencia de armas nucleares en territorio español y la reducción progresiva de la presencia militar de los Estados Unidos en España.

En lo que concierne a la cultura de defensa, se produjeron dos efectos contrapuestos. Por un lado, se desarrolló un gran interés por el modelo de Defensa y las relaciones con las organizaciones internacionales de seguridad, lo que dio lugar a intensos debates sobre el tema.

Por otra parte, la falta de consenso político derivó en una excesiva división en la opinión pública que dificultaba la adhesión de la ciudadanía a un proyecto común, a la vez que se alimentaba el rechazo a todo lo que estuviera relacionado con lo militar.

Más tarde, tras el fin de la guerra fría, se desarrolló a nivel internacional la idea de que comenzaba una era en la que la paz iba a tener definitivamente un papel predominante y que las guerras en el sentido en que habían tenido lugar en el pasado se convertían en un fenómeno en decadencia. Ante esa situación, el modelo de defensa existente durante más de medio siglo perdía sentido y se entraba en una fase de desconcierto, tanto en la OTAN como a nivel nacional. En amplios sectores de la sociedad creció la idea de que las Fuerzas Armadas ya no eran necesarias o de que debían ser reducidas drásticamente. En todo caso, se imponía la necesidad de un cambio en profundidad.

Muy pronto, esta visión conciliadora se vio confrontada por el estallido de numerosos conflictos en la década de los 90. Al principio, como en el caso de la Guerra del Golfo, eran percibidos como algo distante pero con el conflicto de los Balcanes y el resurgir de enfrentamientos religiosos y étnicos, volvieron a resurgir los viejos problemas de la Humanidad.

Aparecieron progresivamente nuevos riesgos y amenazas y nuevos tipos de enfrentamientos y con ellos la necesidad de adaptarse a una nueva situación llena de incertidumbres.

El modelo de seguridad y defensa de España iniciaba así un proceso de transformación, en consonancia con nuestros compromisos con la OTAN y con la UE. Por una parte, se evolucionaba del concepto de defensa territorial al de seguridad común, defensa colectiva con los aliados y a un mayor protagonismo de la ONU, por otro se pasaba de misiones exclusivamente de combate a un amplio abanico de misiones de todo tipo entre las que destacaban las misiones de apoyo a la paz.

Durante estos años se produjo un distanciamiento de amplios sectores de la sociedad y de algunas administraciones locales respecto al papel de las Fuerzas Armadas y a la necesidad de mantener un adecuado nivel de operatividad y de capacidad de combate, como se demuestra, entre otros, con el fracaso de los sucesivos proyectos de campos de tiro en Anchuras y Cabañeros y las campañas llevadas a cabo en su contra.

Más significativo aún resultó el intento fallido de mejorar la cobertura aérea radar de los cielos españoles, mediante nuevas y necesarias instalaciones radar del sistema de defensa aérea en puntos de la geografía española que ofrecen las condiciones óptimas para obtener una importante información radar. Información que es compartida tanto por el sistema de alerta y control del espacio aéreo, de responsabilidad militar, que vela a tiempo completo por la seguridad de los cielos españoles, como por los servicios de control de tráfico aéreo civil.

Este fue el caso de los proyectos de estacionamientos en el Mulhacén (Granada), en Riaza (en el límite entre las dos Castillas) o en la isla del Hierro (Canarias), todos ellos cancelados o paralizados hasta el día de hoy como consecuencia de actuaciones administrativas de carácter local y de las campañas en su contra.

El modelo de Fuerzas Armadas todavía habría de pasar una prueba de fuego a finales de los 90. El servicio militar obligatorio entró en crisis al mantenerse en la sociedad española la idea de que no se adecuaba a las circunstancias del momento y a la percepción generalizada de que tras el final de la Guerra Fría, los ejércitos habían perdido gran parte de su razón de ser. Además, el importante desarrollo socioeconómico de las últimas décadas y la escasa cultura de defensa hacían cada vez más difícil exigir a la juventud un esfuerzo que ésta no estaba dispuesta a hacer.

Incluido el tema en los programas electorales de los partidos políticos, el anuncio del acelerado final del servicio militar tuvo efectos desastrosos. Se produjo un fortalecimiento de la contracultura de defensa entre la juventud, la objeción de conciencia alcanzó la cifra de 170.000, a lo que hay que añadir más de 15.000 insumisos al servicio militar y su prestación sustitutoria. Las Fuerzas Armadas fueron objeto de duras críticas y, en cierta forma, el propio concepto de ciudadanía se vio puesto ocasionalmente en tela de juicio⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁵⁾ En 1989, tras cinco años de elaboración, entró en vigor la ley de objeción de conciencia, con la finalidad de ofrecer una alternativa al creciente rechazo al servicio militar obligatorio. La respuesta desde los movimientos antimilitaristas fue una campaña de insumisión tanto al servicio militar como a la prestación social sustitutoria que establecía la nueva Ley. A finales de ese año la cifra de objetores llegó casi a 21.500. La campaña encontró amplio respaldo en los más diversos sectores de la sociedad, universidades, partidos políticos, medio de comunicación, etc., provocando un progresivo desprestigio del servicio militar obligatorio que pronto se proyectó sobre las Fuerzas Armadas.

En 1991, se acortó la duración del servicio militar y se estableció la figura del defensor del soldado, al mismo tiempo se llevó a cabo un esfuerzo de mejora de imagen en base a la participación en misiones humanitarias. No obstante, la degradación de la situación hizo que en 1994 el Ministerio de Defensa calificara la objeción de conciencia como problema de Estado. La desaparición del servicio militar obligatorio y su sustitución por un modelo de profesionalización se planteó como algo inaplazable, que debía llevarse a cabo mucho más rápidamente de lo previsto.

Con el final del modelo, desaparecía un importante medio de relación entre las Fuerzas Armadas y la juventud masculina y se favorecía su aislamiento. Por otra parte, el paso al modelo profesional tropezó con grandes dificultades ⁽¹⁶⁾.

Posteriormente, la consolidación del proceso de profesionalización comenzó a ofrecer una imagen de mayor capacidad en un momento en el que el alto nivel tecnológico de los sistemas de defensa y las misiones en el exterior planteaban nuevas exigencias al personal, que habrían sido difíciles de cubrir con el sistema anterior.

Este efecto positivo se vio aumentado con la culminación del proceso comenzado en 1988 para la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas, con el valor añadido de que no sólo se trataba de reconocer un derecho a un colectivo con el que apenas había relación y que representaba a la mitad de la sociedad, sino que abría más posibilidades de reclutamiento.

Tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001 y los del 11 de marzo de 2004, el nuevo modelo de seguridad y defensa, sobre todo en su dimensión internacional, comenzó a ser objeto de un mayor interés por parte de la sociedad que en épocas anteriores y su aceptación empezó a crecer, aunque muy influenciada por los posicionamientos adoptados por los partidos políticos.

En las dos últimas décadas, los cambios realizados en las Fuerzas Armadas en cuanto a doctrina, estructuras, material, formación y adiestramiento, contribuyeron a consolidar una imagen de modernidad y capacidad que era especialmente reconocida por nuestros aliados.

Con ellos se recortaban responsabilidades de carácter territorial o civil, se potenciaba la acción conjunta, se reforzaban los organismos de inteligencia, se centralizaba la dirección de operaciones, se modernizaba el material y se intensificaba la participación en organismos internacionales. Al mismo tiempo, se reforzaba la proyección exterior, de manera que las Fuerzas Armadas sirvieran como instrumento de la política exterior.

En ese marco, a los desbordados movimientos de insumisión militar se le agregaron otros de naturaleza diversa, que incluían ecologismo social, nacionalismo radical y movimientos libertarios, los cuales aportaban sus propios fines y fomentaban la desobediencia civil.

⁽¹⁶⁾ Las Fuerzas Armadas fueron objeto de duras críticas y el paso al modelo profesional pensado inicialmente para 200.000 efectivos de tropa tropezó con grandes dificultades. El reclutamiento para la nueva tropa profesional no cubría las necesidades, pues a la pérdida de imagen se unía un descenso de la población en edad de incorporarse a filas, con lo que en 2003 sólo se contaba con unos 86.000 efectivos, cuando para el nuevo modelo se barajaban unos mínimos de 102.000 y la Revisión Estratégica de 2003 asignaba entre 150.000 y 168.000.

La nueva concepción de las Fuerzas Armadas como instrumento al servicio de la causa de la paz internacional y las nuevas responsabilidades asignadas para casos de catástrofes naturales y humanitarias han contribuido a configurar una nueva imagen, pero han introducido un factor distorsionante al tratar de confundir al combatiente con un miembro de ONG.

En la actualidad, el desarrollo de la política común de seguridad y defensa europea, que tiene su origen en el Tratado de Lisboa, recoge aspectos que han venido encontrando buena aceptación por la ciudadanía, como son la búsqueda de paz y estabilidad, el apoyo a la justicia, la democracia, el desarrollo y los derechos humanos, la prevención de conflictos y el empleo de medios de todo tipo para resolverlos.

Su proyección sobre la nueva estrategia de seguridad española hace pensar que contará con una unanimidad en cuanto a los ejes estratégicos de la defensa nacional que no ha existido en los últimos 30 años, lo que tendrá un efecto favorable sobre la cultura de seguridad y defensa.

■ Política de Defensa, Política de Estado

44

Durante casi una década, la política de Defensa, basada en un modelo orientado a la defensa del territorio no tuvo un gran protagonismo en la opinión pública ni estuvo especialmente interrelacionada con otros departamentos, a pesar de que oficialmente, las disposiciones normativas reconocían que la Defensa nos implicaba a todos.

Es a partir de los 90 cuando, acorde con el desarrollo de la política Exterior y de Seguridad, adquiere progresivamente una dimensión internacional y se plantea la necesidad de ir ligada con la política Exterior, con lo que la política de Defensa precisa, al igual que aquella, de la unidad de acción y se subraya con más nitidez su carácter de política de Estado.

La activa participación en operaciones internacionales y las importantes y complejas decisiones que han de ser tomadas en muchas ocasiones han traído consigo un mayor interés en la opinión pública y una mayor presencia en el plano de la actualidad.

Una característica frecuente de la política de Defensa, sobre todo en la última década, ha sido la falta de consenso y la politización de las disensiones en cuanto a la forma de gestión, que saltaban desde el Parlamento o la Comisión de Defensa a la opinión pública. Sirvan como ejemplo las controvertidas decisiones relacionadas con los conflictos de Irak o Afganistán, o con las actuaciones en el caso de secuestros.

El sometimiento de nuestra participación en operaciones internacionales a la aprobación por el Parlamento y la existencia de un mandato de la ONU son elementos que han venido a reducir alguno de los efectos negativos citados.

■ Información y comunicación

En relación a la necesidad de transparencia e información que precisa la cultura de defensa, durante mucho tiempo se centró la atención en cuestiones de imagen y no en las cuestiones de fondo.

En este sentido, las primeras directivas de defensa nacional tuvieron carácter reservado hasta que se eliminó este carácter en la de 1992 y sucesivas, con lo que se ofreció a los ciudadanos la posibilidad de tener acceso a este documento y así generar una opinión fundada sobre temas de gran trascendencia.

Por otra parte, la información ha revestido normalmente la forma de reacción ante situaciones coyunturales y ha adolecido de anticipación o de visión a largo plazo.

A ello hay que añadir los casos en que la falta de acuerdo o de consenso político hacía llegar a la sociedad informaciones contradictorias que generaban división y dificultaban poder ofrecer proyectos concretos que pudieran ser apoyados por amplias mayorías.

Este es el caso del ingreso en la OTAN en el que la falta de consenso inicial provocó intensos debates, que por una parte despertaron una mayor atención a los temas de defensa, de seguridad exterior y de presencia internacional, lo que propició un mayor conocimiento general de estas cuestiones pero, al mismo tiempo, entorpeció el desarrollo de una conciencia de apoyo y compromiso respecto a un proyecto en exceso controvertido.

Las movilizaciones en contra de la entrada de España en la OTAN, ya venían produciéndose desde finales de los setenta y contaban con el apoyo de otras movilizaciones en Europa. A ellas se sumaron colectivos diversos⁽¹⁷⁾ y tuvieron su reflejo a nivel regional, con una mayor incidencia en zonas como el País Vasco⁽¹⁸⁾. En muchos casos, al tema de la OTAN se le agregaron otras reivindicaciones de carácter antimilitarista.

⁽¹⁷⁾ En los años 80, tuvieron un gran eco en nuestro país las movilizaciones del pacifismo europeo en contra de la entrada de España en la OTAN, considerada parte fundamental de la estructura en que se basaba el enfrentamiento Este-Oeste.

Desde entonces, a los temas como el derecho a la objeción de conciencia, los gastos militares o la educación para la paz se les han vinculado algunos otros de naturaleza diversa.

⁽¹⁸⁾ Un ejemplo de la campaña anti-OTAN por parte de los movimientos antimilitaristas es el caso del País Vasco y Navarra, en donde se dinamizó la respuesta social del «no» desde

Un acercamiento de los posicionamientos iniciales y, sobre todo, el esfuerzo de comunicación institucional en el que participó directamente el líder del partido socialista, explicando las ventajas que suponía para España entrar en la Alianza, consiguió mover a la opinión pública a una posición favorable al sí en el referéndum⁽¹⁹⁾.

También se ha percibido hasta tiempos recientes un déficit de comunicación, que se ha centrado frecuentemente en dar a conocer las necesidades de las Fuerzas Armadas y ha obviado otros aspectos importantes como son el impacto socioeconómico y el medioambiental de determinados proyectos o la repercusión internacional de determinadas medidas, muy sensibles todas ellas para la ciudadanía. Con ello se dejaba que la opinión pública recibiese visiones parciales e incompletas, cuando no desinformadas, que apenas sí podían ser contrastadas con estudios o informes de carácter objetivo.

En este caso se pueden incluir los proyectos citados anteriormente de campos de tiro en Cabañeros y Anchuras o de radares en Mulhacén, Hierro y Riaño,

plataformas como La Movida anti-OTAN y el Colectivo por la Paz y el Desarme, ligándose las movilizaciones y pronunciamientos con los celebrados desde la década de los setenta para el cierre del polígono de tiro de Bárdenas.

Numerosos comités de empresa, la mayoría de los sindicatos, asociaciones de todo tipo, profesionales de la salud y la Asociación de Médicos para la Prevención de la Guerra Nuclear, así como representantes de pueblos minorizados del mundo, apoyaron la campaña vasca por el «no» a la OTAN. También hubo pronunciamientos desde sectores diversos de la cultura, desde representaciones teatrales a conciertos (no hubo ni un solo festival a favor de la OTAN).

Medio centenar de ayuntamientos se decantaron por la salida de la OTAN y a favor de votar «no» en la consulta. Una gran parte de ellos se posicionó igualmente por el desmantelamiento del polígono de tiro de Bárdenas.

Una consulta popular en la Enseñanza Media, algunos actos con cariz antimilitarista, un apagón de luz masivo y sincronizado durante diez minutos dos días antes del referéndum, acompañado de una cacerolada, y un acto en la Feria de Muestras de Bilbao fueron la traca final de la campaña a favor del «no».

(19) Desde el comienzo del debate a finales de los años 70, en que se percibía un alto nivel de rechazo a la OTAN, hasta la victoria del sí en la votación, el 12 de marzo de 1986, la opinión pública reflejó un cambio notable.

Al principio existía escaso interés en las cuestiones de seguridad exterior y no se entendía el porqué entrar en la Alianza para prevenir la amenaza soviética, participando así en el escenario de la Guerra Fría. Además, predominaba la tesis de que el Gobierno debía dar prioridad a las relaciones con América Latina y los países árabes.

El resultado final a favor de la adhesión pudo estar influenciado por varios factores. Por un lado, el posicionamiento de Alianza Popular para votar en blanco no convenció a gran parte de la derecha, que votó a favor. Los sectores más fieles del PSOE aceptaron los argumentos de Felipe González para no debilitar al partido en las siguientes elecciones generales. Además, el líder socialista apostó fuertemente por el cambio: reconoció los errores de su actitud anterior y defendió en cada intervención pública las ventajas que suponía para España entrar en el club atlántico. Por último, el índice de participación en el referendo, cercano al 60%, fue más elevado de lo esperado y favoreció el voto afirmativo.

que tuvieron su mayor actualidad en los noventa y que siguen sin resolver. En todos ellos habría sido necesario trasladar a la opinión pública un mensaje claro, fundado en razones objetivas, capaz de convencer y de aunar voluntades en torno a proyectos de importancia para la seguridad y la Defensa⁽²⁰⁾.

Durante el precipitado proceso de desaparición de Servicio Militar Obligatorio, se registró un aumento considerable del flujo de información de todo tipo, pero no existió una campaña de información consistente que ayudara a contrarrestar los efectos perniciosos que tuvo sobre la sociedad y, principalmente sobre la juventud, la falta de respeto a la Ley que se produjo en numerosos casos.

En cambio, durante el proceso de profesionalización se llevó a cabo una adecuada campaña de información, lo que ayudó a mejorar la dañada imagen de las Fuerzas Armadas, pero que no fue suficiente para evitar los problemas iniciales de reclutamiento. El considerable esfuerzo en cuanto a información durante el proceso de incorporación de la mujer obtuvo mejores resultados y consiguió transmitir una imagen comúnmente bien aceptada por la sociedad.

Especial interés tuvo la aparición del libro Blanco de la Defensa en 2000, que supuso un instrumento importante en cuanto a transparencia y proporcionó un documento que permitía conocer los aspectos más destacados del modelo. Los grandes cambios acaecidos desde entonces plantean la necesidad de un nuevo documento de naturaleza equivalente.

La presencia de España en el mundo a través de las misiones de paz concitó un mayor interés de la sociedad española y de los medios de comunicación. Las misiones en el exterior supusieron un aumento del prestigio de las Fuerzas Armadas, desde el punto de vista humano y operativo. Sin embargo, la excesiva insistencia en el aspecto humanitario, en detrimento del aspecto operativo

⁽²⁰⁾ El 26 de marzo de 1983 se hizo pública la intención del ministerio de Defensa de instalar un polígono de tiro para el Ejército del Aire en Cabañeros, en una finca de 27.000 hectáreas. Inmediatamente se creó un grupo de acción para ocupar la finca, a imitación de lo que había hecho cuatro años antes el movimiento ecologista alemán para impedir la instalación de un depósito de residuos nucleares en Gorleben y se organizaron «comités de defensa de Cabañeros» en los que participaron colectivos ecologistas y pacifistas, los cuales se fueron agrupando en un solo comité que incluía vecinos y grupos políticos de la región.

Finalmente, tras las movilizaciones y gestiones realizadas durante cinco años, ese espacio fue declarado primero parque natural y, más tarde, parque nacional, por sus enormes valores ecológicos representativos del bosque mediterráneo. Para esa calificación tuvieron un gran valor dos informes técnicos, de la Universidad de Alcalá de Henares y de un grupo de biólogos.

En Anchuras (Ciudad Real), las movilizaciones no violentas realizadas por su población tuvieron lugar entre el 20 de Julio de 1988 (Decreto de creación del campo de tiro) y 1996, año en que salió el Decreto que cerraba la creación del campo de tiro para el entrenamiento de la aviación militar.

y de la probada capacidad en misiones de combate, ayudó a crear una imagen distorsionada de la auténtica naturaleza de aquellas.

En el campo de la colaboración con el ámbito civil y, particularmente, de las actuaciones de la UME, la información difundida ha ayudado a potenciar una imagen de servicio y de cohesión que se proyecta sobre el resto de la organización.

En tiempos recientes se ha experimentado un aumento considerable de la información relacionada con las misiones en el exterior, esta circunstancia ha favorecido un incremento de interés por la política de Defensa por parte de la población. Sin embargo, en ocasiones, el exceso de información ha estado en contradicción con el nivel de reserva exigido por el desarrollo de las operaciones, de manera que limitaba la libertad de acción del gobierno y dificultaba la gestión de crisis frente a adversarios que gracias a la disponibilidad de información importante, contaban con una baza a su favor. Un ejemplo de ello lo proporcionó el secuestro del barco atunero Alakrana.

Finalmente, es preciso citar el valor que tiene la difusión de encuestas en las que aparecen cuestiones relacionadas con Defensa y sobre todo con las Fuerzas Armadas. En cierta forma y aunque tienen un carácter incompleto, se puede considerar que dichas encuestas constituyen un indicador indirecto del nivel de cultura de Defensa. En realidad, representan un indicador de la imagen de las Fuerzas Armadas y ofrecen una evolución positiva, de forma que se ha pasado de posiciones intermedias en tiempos pasados a ocupar puestos de cabeza en las encuestas más recientes. No obstante, suelen aparecer valores más reducidos cuando se realizan en Comunidades con mayor presencia de partidos nacionalistas.

Es ese un aspecto parcial que debería extenderse a una visión más amplia de la percepción que tiene el ciudadano del modelo y política de Seguridad y Defensa y de los instrumentos a su disposición.

■ Percepción de la amenaza

Durante los últimos años de la Guerra Fría, la sociedad española no se sintió especialmente amenazada por lo que se denominó «destrucción mutua asegurada», que se cernía sobre los dos bloques enfrentados. Al no estar integrados en ninguno de ellos se hacía abstracción de los efectos que podía tener para nuestro país el estallido de una guerra que se consideraba poco probable y que no se desarrollaría en nuestro territorio o, al menos, eso creían muchos. Por otra parte, tampoco se consideraba que nuestras Fuerzas Armadas pudieran desempeñar un papel relevante en un hipotético conflicto de esa naturaleza.

Desde un punto de vista nacional, tampoco se sentía una amenaza hacia nuestro territorio proveniente de los países vecinos. En todo caso, existían opiniones que, basadas en nuestro pasado reciente, creían ver una amenaza difusa aunque limitada procedente de nuestros vecinos del sur. Normalmente se estimaba que de existir alguna confrontación de intereses, ésta no tendría naturaleza militar.

El planteamiento estratégico de los planes de defensa de la época, aunque de carácter reservado, tampoco daba pie a generar una opinión diferente. De hecho, la Directiva de Defensa Nacional 01/1984 establecía un «eje estratégico» Canarias-Gibraltar-Baleares, que estaba dirigido a controlar el Estrecho y sus accesos. Eje que en el Plan Estratégico Conjunto de 1985 pasó a denominarse Canarias-Península-Baleares, introduciendo el concepto de «amenaza no compartida» con el que se trataba de dar cobertura a la parte del territorio español no incluida en el Tratado de la OTAN, a cuyo sistema de defensa nos habíamos incorporado recientemente.

En la Directiva de Defensa Nacional de 1992 no se hace ya referencia a Gibraltar y se introduce un cambio importante: «Nuestra seguridad no se circunscribe a un espacio territorial propio e inmediato, ya que los intereses de nuestra nación también requieren ser protegidos fuera de los límites de ese espacio». Más tarde, en el Concepto Estratégico de 1993, se abandona la orientación hacia el sur y la Península pasa a ser el centro de gravedad de la defensa.

La incorporación a la OTAN y los debates que se suscitaron en torno a ello, introdujeron en la población una percepción genérica de amenaza derivada de nuestra pertenencia al nuevo escenario. Percepción que fue disminuyendo de acuerdo con el proceso de finalización de la Guerra Fría que culminó con la caída del muro de Berlín.

Tras unos años de ausencia aparente de amenazas se produjo la progresiva configuración de un nuevo escenario en el que, junto a los riesgos y amenazas tradicionales para la paz emergieron otros nuevos, como el del terrorismo de carácter transnacional y alcance global, con gran capacidad de infligir daño indiscriminadamente, la proliferación de armas de destrucción masiva, los Estados fallidos o degradados, los conflictos étnicos y religiosos, el narcotráfico, las mafias internacionales, las migraciones masivas incontroladas o las pandemias.

En la mente del ciudadano, estos riesgos asumidos a nivel internacional no eran percibidos al principio como algo próximo, que les afectase de forma inmediata, pero fueron adquiriendo lentamente un creciente grado de credibilidad, hasta que los sucesos del 11S y, posteriormente del 11M, vinieron a trastocar dramáticamente esta percepción, haciendo que surgiese una nueva sensación de peligro.

A nivel nacional los incidentes relacionados con la isla de Perejil, en julio de 2002, provocaron un aumento temporal de interés por los temas de Defensa pero no llevaron a la población una sensación generalizada de amenaza.

En la actualidad, la percepción de riesgos y amenazas apenas está relacionada con posibles agresiones al territorio, en cambio, ha adquirido un carácter diversificado y se proyecta sobre la seguridad de los intereses de España o de los ciudadanos en cualquier lugar del mundo. Además, se ha extendido a diversos ámbitos funcionales, como es el de la energía, los recursos naturales, el medioambiente o la seguridad marítima y aérea. A ello hay que añadir lo que ya se conoce como seguridad humana.

En general, existe una baja percepción de riesgo, que se ve salpicada con frecuencia por incidentes puntuales, los cuales generan temporalmente una moderada sensación de inseguridad, todo ello alimentado por el constante flujo de información sobre cualquier acontecimiento. Al mismo tiempo, esa gran disponibilidad de información, la proyección exterior y el propio fenómeno de la globalidad han favorecido una mayor preocupación por la situación internacional.

■ Situación económica

Desde un principio, se ha querido ligar excesivamente la cultura de defensa con el apoyo de los ciudadanos a los presupuestos de defensa y así se llegó a expresar esta circunstancia en la anteriormente citada Directiva de Defensa Nacional 1/1996.

Sin embargo, a lo largo de las sucesivas legislaturas la evolución del presupuesto ha estado más influida por la situación económica que por otra circunstancia, como se puede observar en el siguiente análisis⁽²¹⁾.

Al comienzo de la I legislatura (1978 a 1982), cuando se integran los tres ministerios militares en un único departamento de Defensa, España llega inmersa en una grave crisis económica tras la crisis del petróleo de 1973, con una inflación superior al 40%, la actividad productiva estancada y el paro en aumento.

A pesar de ello, el presupuesto de defensa se incrementa el 20,3% en términos reales y la relación entre presupuesto de defensa y PIB pasa del 1,60% en 1978 al 2,0% en 1982.

⁽²¹⁾ MARTÍNEZ GONZÁLEZ, Antonio, Profesor de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, Estudio realizado con su colaboración.

En la II legislatura (1982 a 1986), la política económica está marcada por el control de la inflación y la moderación salarial. España ingresa en la OTAN en 1982 y en la Comunidad Económica Europea en 1986.

En este periodo, el presupuesto de Defensa permanece prácticamente sin variaciones en términos reales y se orienta, al igual que en el anterior, a la integración en el nuevo departamento de los antiguos ministerios militares y al proceso de adquisición de importantes sistemas de armas. La relación entre presupuesto de defensa y PIB en 1986 se reduce al 1,89%.

En la III legislatura (1986 a 1989), el ingreso de España en la CEE acelera el impulso económico y el crecimiento de su PIB, con reducción del déficit público, del desempleo y de la inflación. El presupuesto de Defensa aumenta en un 4,25% en términos reales pero la relación entre presupuesto de defensa y PIB en 1989 se reduce nuevamente al 1,75%.

En la IV legislatura (1989 a 1993) hay que destacar en el contexto internacional la caída del muro de Berlín, tras lo que se fomentó la idea de que los «dividendos de la paz» permitirían reducir gastos militares en beneficio de otras necesidades públicas. Aunque pronto surgieron nuevos conflictos como la guerra del Golfo y la guerra de los Balcanes, que dieron al traste con esta visión utópica de las relaciones internacionales.

En España, el proceso de ajuste iniciado en 1989, se acentúa en 1992. Los problemas estructurales que marcan a la economía española durante la fase expansiva del ciclo económico, como son el déficit público, la rigidez a la baja de la inflación, el abultado desequilibrio exterior y las elevadas tasas de desempleo, acentúan aún más su evolución negativa durante este año en que la economía española entra en franca recesión.

La política económica está marcada por el Tratado de Maastricht y la implantación del euro. Los criterios de convergencia imponen un rígido control de la inflación, del déficit público y de la deuda. En este periodo, el presupuesto de Defensa se reduce en términos reales en un 29,37% y la relación entre presupuesto de defensa y PIB sufre un importante descenso, cayendo al 1,19% en 1993.

En la V legislatura (1993 a 1996), la economía española comienza a recuperarse a partir de 1995, con un ligero aumento del consumo y una cierta mejora del desempleo. El presupuesto de Defensa (1994-1996) permanece prácticamente sin variación en términos reales (0,83%) y la relación entre presupuesto de defensa y PIB se reduce ligeramente al 1,10% en 1996.

En el VI legislatura (1996 a 2000), empieza el proceso de profesionalización de las FF.AA. y se ponen en funcionamiento los grandes programas de ad-

quisición de armamento y material. El presupuesto de Defensa en términos reales no varía a pesar del importante crecimiento de la economía española y la relación entre presupuesto de defensa y PIB desciende al 0,92% en 2000.

Durante la VII legislatura (2000 a 2004), continúa la buena situación económica de España y entra en circulación el Euro al comienzo de 2002. En este periodo tiene lugar el brutal atentado de las torres gemelas y comienzan los conflictos de Afganistán e Iraq. El presupuesto de Defensa sufre una pequeña reducción (0,72%). No obstante, el Ministerio de Industria sigue realizando cuantiosas aportaciones a los programas especiales de armamento y material. La relación entre presupuesto de defensa y PIB sigue descendiendo al 0,80% en 2004.

En la VIII legislatura (2005 a 2008), continúa el crecimiento económico hasta que a finales de 2007 empiezan las primeras turbulencias financieras a nivel mundial. En España además se suman problemas estructurales que complicarán la gravedad de la crisis: burbuja inmobiliaria, baja productividad, falta de competitividad y un excesivo endeudamiento de la economía. El presupuesto de Defensa aumenta en términos reales en un 8,2% pero la relación entre presupuesto de defensa y PIB desciende ligeramente al 0,77% en 2008.

52

Al comienzo en 2008 de la IX legislatura, se desencadena la crisis financiera mundial. Aunque el sector financiero español resiste, el recorte del crédito golpea duramente al conjunto del sector productivo, se produce la crisis de la construcción, se dispara el desempleo y crece exponencialmente la deuda pública. El presupuesto de defensa se reduce en un 3,9% en términos nominales en 2009, un 6,8% en 2010 y un 7% en 2011. La relación entre presupuesto de defensa y PIB es del 0,75% en 2009.

En conjunto, en las tres últimas décadas, el presupuesto de defensa en España se ha incrementado de forma muy moderada en términos nominales y se ha mantenido prácticamente constante en valor real, lo que se ha traducido en una pérdida de poder adquisitivo de las Fuerzas Armadas. Si se tiene en cuenta el importante crecimiento de la economía española durante ese tiempo, el resultado es que el porcentaje de esos presupuestos sobre el PIB ha pasado del 1,89% al 0,7 actual.

En la actualidad el gasto en defensa en España sigue siendo el más bajo entre los aliados europeos de la Alianza Atlántica, si exceptuamos el caso de Luxemburgo. Así, el presupuesto de defensa español es una quinta parte del británico o el francés, una cuarta parte del alemán y un tercio del italiano.

En este sentido, no responde a una visión a largo plazo ni es sensible a criterios de comparación con nuestros aliados o de importancia de nuestra

participación a nivel internacional, como se ha venido reclamando desde reducidos sectores relacionados con Defensa, al proponer un objetivo del 2% del PIB. Todo ello apenas ha generado un debate de limitado eco en la opinión pública.

El presupuesto, en cambio, resulta sumamente sensible a las situaciones de crisis económica en las que se le atribuye menor prioridad que al resto de sectores públicos. Por otra parte, en las situaciones de crecimiento su evolución va por detrás de éstos.

En ambos casos el comportamiento responde a la consideración de gasto no productivo y no se percibe la influencia de un apoyo o compromiso coherente con una cultura de defensa basada en debates o estudios.

También cabe señalar que durante todo ese tiempo el componente económico de la defensa, excesivamente centrado en los presupuestos, no ha sido tratado abiertamente, no ha tenido el desarrollo conceptual que le corresponde por su importancia en la economía española y ha cedido protagonismo a otros factores que integran la cultura de seguridad y defensa, considerados más fácilmente asumibles por la opinión pública.

Sin embargo, recientemente, desde la Secretaría de Estado se está llevando a cabo un importante esfuerzo en ese sentido. Así, además de considerar a la defensa como bien público, se la define como un bien económico. Se subraya la dimensión productiva de las inversiones en defensa, que contribuyen al desarrollo económico e industrial de España y a la creación de tecnologías de uso dual, de riqueza y de trabajo cualificado y por ende de un aumento del bienestar para toda la nación.

En efecto, la obtención de medios y sistemas avanzados para las Fuerzas Armadas exige, en muchas ocasiones, el desarrollo o la adquisición de la totalidad de un sistema o al menos de parte de sus componentes en el extranjero, ya que lograr un desarrollo absolutamente nacional es algo impensable dada la complejidad y el coste de estos proyectos para la inmensa mayoría de los países. Para rentabilizar estas inversiones en el exterior, el Ministerio de Defensa aplica, desde 1983, una política de cooperación industrial, encaminada a impulsar el desarrollo de una base industrial y tecnológica de defensa en el territorio nacional, eficaz y competitiva en el mercado internacional, que traslada sus positivos efectos a los mercados civiles de alta tecnología.

La percepción por parte de la sociedad de este tipo de beneficios exige introducir nuevos elementos de reflexión y debate, que en las décadas pasadas no han tenido el peso suficiente pero que enriquecen la cultura de seguridad y defensa.

■ Nivel cultural y Educación

Durante los primeros años de la transición, las actividades que se podrían encuadrar dentro de lo que llamamos cultura de defensa se centraban prácticamente en la identificación del ciudadano con sus Fuerzas Armadas y en ofrecer a la sociedad una imagen respetuosa y rigurosa de las mismas.

Normalmente, el encargado de impulsarlas era el Instituto Español de Estudios Estratégicos⁽²²⁾, hasta que la Directiva de Defensa Nacional 1/1996 estableció entre sus objetivos el tratar estos temas a través del sistema educativo general.

El intento de introducir temas de Defensa en el sistema educativo provocó reacciones contrarias, mediante campañas y plataformas opuestas a la utilización de la enseñanza con ese objetivo.

Ese fue el caso de la campaña «escuelas objetoras», desarrollada en 1998 con el fin de que institutos y centros de enseñanza secundaria se comprometieran a hacer objeción de conciencia, negándose a colaborar con la celebración de cualquier acto de los previstos por el Ministerio, como conferencias, visitas a instalaciones militares, exposiciones, etc. Según los organizadores, suscribieron el compromiso más de un centenar de centros, lo que en todo caso supone que tuvo un impacto reducido.

⁽²²⁾ El Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) fue creado en 1970 en el seno del Centro Superior de la Defensa Nacional (CESEDEN), con los siguientes objetivos: «realizar estudios de carácter estratégico, sociológicos de aplicación militar y de polemología. Mantener relaciones doctrinales con centros y organismos superiores y redactar trabajos que contribuyan al fomento de una conciencia nacional de defensa». En 1996 pasó a depender de la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL), para facilitar su acercamiento a la sociedad e impulsar su actividad en el área de la cultura de defensa.

En el año 2001, al crearse la Secretaría General de Política de Defensa (SEGENPOL) por RD 64/2001, este nuevo organismo asumió la difusión y fomento de la conciencia de defensa con el objeto de potenciar y mejorar la coordinación en el área de las relaciones informativas, sociales y culturales de la defensa y conseguir la necesaria unidad de acción. De esta Secretaría pasaron a depender la ya existente DIGENPOL y la nueva Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa (DIGERINS) en la que se integró el IEEE con las funciones generales de impulsar y coordinar la política de promoción, difusión y fomento de la conciencia de defensa nacional y de potenciar a tal fin las actuaciones conjuntas con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, las Universidades e instituciones educativas. En esta DIGERINS se integraron también la Subdirección General de Patrimonio Histórico-Artístico y la Subdirección General de Relaciones Sociales y Comunicación de la Defensa. En 2004, por RD 1551/2004, se crea la Dirección General de Comunicación de la Defensa bajo dependencia directa del Ministro, la cual asume las competencias sobre relaciones sociales y comunicación de la Defensa. Finalmente, por RD 1126/2008, la DIGERINS pasó también a depender directamente del ministro, como responsable de la política cultural del Departamento y de las relaciones institucionales de la defensa, asumiendo además competencias sobre las publicaciones. Como órgano dependiente siguió manteniendo al IEEE.

Otra campaña digna de mención fue la denominada «Por la paz, ¡no a la investigación militar!», con el objetivo de comprometer a las universidades, centros asociados e investigadores científicos en una «Declaración de objeción científica» para impedir la investigación militar y lograr la suspensión de los acuerdos de colaboración con instituciones militares. Según los organizadores, hasta 20 universidades aprobaron mociones de apoyo o lo contemplaron en sus estatutos, sin embargo, no parece que haya tenido efectos apreciables en los convenios de colaboración efectuados posteriormente.

Años más tarde, la Proposición no de Ley de 2 de octubre de 2001 marcó un hito importante en cuanto a participación del legislativo y apoyo de los principales grupos parlamentarios para impulsar y llevar a cabo acciones necesarias para interesar a los ciudadanos en el conocimiento, debate y reflexión sobre la Defensa Nacional.

Aprobada en la comisión de defensa del Congreso con sólo un voto en contra y una abstención, instaba al gobierno a impulsar la cultura de defensa y en particular, a promover iniciativas propias en este ámbito, apoyando la colaboración con las universidades e instituciones educativas.

También hacía referencia a una concepción actualizada de la defensa, en un marco más amplio de seguridad compartida con nuestros socios y aliados y trataba de profundizar en el significado de la cultura de defensa, para la que pedía que se basara en los valores comunes de la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho. A fin de hacer seguimiento del asunto pedía informe de medidas y resultados al cabo de un año.

En el marco de los 29 convenios que se establecieron progresivamente con diversas universidades en los tres años siguientes, se programaron y realizaron cursos de título propio, asignaturas de libre elección, másters, programas de doctorado, así como seminarios, jornadas de estudio, ciclos de conferencias, diversos tipos de investigación y otras actividades en cooperación con centros de Defensa, principalmente, el Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Con ello se consiguió un salto importante en el desarrollo de la cultura de defensa en el ámbito de la educación, que ha venido ampliándose hasta nuestros días, en que aquel número sigue creciendo cada año.

En lo referente a educación primaria, secundaria y bachillerato, la Ley Orgánica 10/2002 de Calidad de la Educación, se podría interpretar que abría la posibilidad de proporcionar conocimiento sobre las Fuerzas Armadas en el área de «sociedad, cultura y religión». Tampoco hacía referencia expresa a cultura de defensa la Ley Orgánica 2/06 de Educación, que derogaba la anterior, como tampoco lo hacía el Real Decreto 1630/06 sobre enseñanzas mínimas del

2º ciclo de la educación infantil. En la práctica, no han supuesto actividades dignas de mención.

Cabe hacer aquí la consideración de que es necesario prestar particular atención a la Enseñanza Secundaria Obligatoria pues es en las fases más tempranas de la juventud donde empiezan a conformarse los valores y los hábitos de las futuras generaciones, por lo que es preciso que la educación en valores comience desde los primeros niveles educativos.

También hay que señalar que es importantísima la colaboración del Ministerio de Defensa con el Ministerio de Educación y con las Consejerías de Educación de las diversas Comunidades Autónomas, que deberían asumir un papel más activo.

En lo referente a la colaboración con las Universidades el panorama comienza a ser alentador. La relación con las Universidades se materializa fundamentalmente a través del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), sobre todo a través de su Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EAEDE) y del Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» (IUGM) integrado en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). A ello hay que añadir diversos convenios del Ministerio de Defensa a través de otros de sus organismos.

Por último, la reciente Ley de la Carrera Militar, que lleva consigo la integración de la enseñanza militar en el sistema educativo general, abre las puertas a una colaboración más estrecha y a un mayor conocimiento mutuo a nivel de la formación profesional y de los estudios universitarios, tanto de grado como de postgrado.

Desde una perspectiva general, el entorno cultural durante estos últimos años ha sido el de una progresiva mejora, como es comúnmente aceptado y se puede deducir a través de los indicadores que habitualmente se usan en sociología. Se podría citar el número de titulados, de artículos científicos y culturales publicados, de proyectos culturales llevados a cabo o del peso internacional de España en este campo.

Es importante reseñar la creciente consolidación de la comunidad intelectual española, cada vez más activa y participativa en las cuestiones que atañen a nuestra sociedad, entre ellas las de seguridad y defensa, de forma que desde las instituciones, desde la Universidad y desde cualquier ámbito de la sociedad civil surgen cada vez más foros⁽²³⁾ que sirven de punto de encuentro, de reflexión y de generación de ideas.

⁽²³⁾ Entre los numerosos foros que se han creado a lo largo del tiempo hay algunos que en su comienzo se centraban en temas internacionales y que actualmente incluyen temas de seguridad y defensa. En orden cronológico se pueden citar:

■ Dirección, coordinación y relaciones entre organismos

La cultura de seguridad y defensa, en su evolución, se ha mostrado sensible a la transparencia y a las acciones informativas y de comunicación de carácter general pero, haciendo omisión del esfuerzo del Instituto Español de Estudios Estratégicos o el de los organismos de relaciones públicas y comunicación del propio Ministerio o de las Fuerzas Armadas, no ha contado desde el principio con el necesario impulso decidido desde las instituciones, a través de un organismo con capacidad de dirección centralizada, desde donde planear, coordinar y apoyar las actividades ejecutadas de forma descentralizada por otros organismos.

De ahí la trascendencia de la creación en 2001 de la Dirección General de Relaciones Institucionales (DIGERINS) en el seno de la nueva Secretaría General de Política de la Defensa, y la creación en 2002 del importante instrumento que constituye el Plan Director de Cultura de Defensa.

En esta acción institucional se integraron de forma destacada centros oficiales como el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional y su Escuela de

-
- Centro de Información y Documentación Internacional de Barcelona CIDOB es una asociación creada en 1973 que mediante el estudio, la investigación y la información, vincula la realidad catalana con la del resto del mundo y con la política internacional. Su finalidad es crear opinión, desde Cataluña sobre cuestiones internacionales. Es considerada uno de los «think tank» más influyentes de España.
 - Asociación Atlántica que, desde 1982, entre sus fines de apoyo a la OTAN incluye mejora del conocimiento de la Cultura de Defensa y el debate público sobre aspectos de la Seguridad y la Defensa.
 - INCIPE, desde 1991 lleva a cabo la investigación y el debate de los problemas de la política exterior española y las relaciones internacionales contemporáneas, aborda temas de seguridad y defensa y aboga por la defensa de los intereses nacionales de España en el mundo.
 - Real Instituto Elcano, desde 2001, mediante métodos y aproximaciones científicas multidisciplinares trata de desarrollar una perspectiva estratégica y global, con vocación prospectiva, con el fin de generar propuestas políticas y sociales que puedan ser aplicadas en la práctica.
 - Asociación de Diplomados en Altos Estudios de la Defensa Nacional, ADALEDE, creada en 2002 con el fin de promover las relaciones entre los alumnos de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa y colaborar con las instituciones del Estado en la labor de difusión de la Cultura de Defensa. Entre sus actividades figura la publicación del libro titulado «Educación para la Ciudadanía: La Defensa, compromiso cívico y solidario al servicio de la paz» o la organización de jornadas de estudio en diversos puntos de la geografía española.
 - Foro de la Sociedad Civil, desde 2008, se manifiesta participativo y corresponsable del devenir de la vida pública y colectiva. Incluye temas de política exterior, seguridad y defensa.
 - Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionales (IEEI), creado en 2010, en Valencia, con la finalidad de estudiar, analizar y divulgar cuestiones relacionadas con la Estrategia y las Relaciones Internacionales y ser punto de encuentro entre las comunidades académica y profesional.
-

Altos Estudios de la Defensa, el Instituto Español de Estudios Estratégicos y el Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.

Al analizar las actuaciones y la cooperación realizadas en cada una de las áreas de responsabilidad por organismos que tienen su correspondencia entre el ámbito civil y el militar, se observa que en general esas áreas presentan una intensidad diferente y que en muchos casos no se ha desarrollado suficientemente el potencial que ofrecen.

A este respecto y de forma genérica, se puede enumerar:

- El entorno militar y de operaciones en ambiente internacional, de creciente complejidad y cada vez más ligado al de política exterior. En él participan además organismos no institucionales de diversa naturaleza.
- El entorno militar en territorio nacional y la colaboración y el apoyo a las diferentes administraciones y organismos, principalmente, en situaciones de emergencia y que no se limita a la muy importante labor de la UME.
- El ámbito educativo y cultural, de creciente interrelación entre el sistema de enseñanza militar y el sistema general de educación, sobre todo, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2007 de la Carrera Militar.
- El ámbito económico e industrial, estrechamente ligado a la colaboración internacional y especialmente sensible respecto a la situación económica.
- A caballo de los anteriores, el de investigación, de carácter interdisciplinario y de importancia vital en el mundo de hoy.

Y eso sin mencionar ámbitos más concretos como es el de la sanidad o aquellos en que organismos o unidades militares comparten actividades con organismos civiles.

En consonancia con su carácter abierto y multidimensional, existe una componente de cultura de seguridad y defensa en cada uno de esos ámbitos, que precisa de una actuación sectorial que fomente la relación, comunicación y cooperación con los sectores correspondientes de la sociedad, en un proceso de intercambio de ideas e información y desarrollo de proyectos de utilidad común.

La coordinación e integración de todos esos esfuerzos plantea la necesidad de un nuevo Plan de Acción de Cultura de Seguridad y Defensa que dé respuesta a los desafíos de la nueva situación.

■ CONCLUSIONES

La conciencia de seguridad y defensa, aunque existe en forma potencial, no brota espontáneamente en todos los sectores de la sociedad española, im-

pregnada de un sentimiento contrario al empleo de la fuerza en la resolución de conflictos e influenciada por nuestra historia reciente, por el papel de las Fuerzas Armadas en épocas pasadas y, de forma general, por una escasa percepción de amenaza que le sirva de motivación. Es preciso contar con una continua actividad institucional impulsora que sólo ha sido apreciable en la última década.

En general, ha existido un nivel bajo de cultura y conciencia de defensa a lo largo de estos años, lo que se ha manifestado con ocasión de acontecimientos importantes, frente a la puesta en marcha de proyectos en los que han primado consideraciones ajenas a su necesidad real o por el escaso apoyo a los presupuestos de Defensa. (En el gráfico adjunto se ha tratado de resumir esquemáticamente esa evolución).

Entre las razones que han influido en ese déficit cabe señalar el inicial carácter reservado de los temas de Defensa, la ocasional falta de consenso político, una acción informativa inadecuada para cada situación y una tardía e insuficiente acción sobre el sistema educativo.

Sin embargo, se ha podido constatar una gran sensibilidad frente a acontecimientos importantes, que han despertado inquietudes y sensaciones que parecían dormidas. En muchos casos, se han producido fuertes reacciones de carácter contradictorio en las que pequeñas minorías han conseguido anular decisiones de la Administración con perjuicio del bien general, sin que se haya ofrecido una respuesta adecuada.

La acción institucional se ha mostrado como un factor movilizador necesario y también, como catalizador imprescindible de argumentos e información fundada y objetiva que sirva de base a un debate serio y en profundidad.

Todo ello ha planteado unas exigencias de concepto de actuación, organizativas y de gestión por encima de las inicialmente previstas, lo que no ha permitido hacer frente adecuadamente a las necesidades propias de cada situación ni anticiparse a ellas.

Particularmente significativo ha sido el esfuerzo realizado a partir del año 2000, lo que ha incidido favorablemente en la cultura de defensa, aunque de forma incompleta. Más recientemente se aprecia un creciente apoyo sectorial a la cultura de defensa desde organismos que tradicionalmente no estaban ligados directamente con ella pero que, sin embargo, tienen una gran capacidad de interacción con sectores homólogos del ámbito civil, como es el caso del mundo de la educación o el empresarial.

En los entornos de colaboración, en los que se da un profundo conocimiento mutuo, existe un gran potencial de impulso a la cultura de defensa insuficientemente aprovechado hasta ahora.

El concepto ampliado de seguridad y defensa ha supuesto profundizar en el carácter transversal que ya tenía la defensa y ha abierto nuevos campos de actuación por su carácter multidisciplinario, además, ha incorporado una dimensión de colaboración internacional en la prevención y resolución de conflictos y de apoyo a la paz, la estabilidad y el desarrollo, susceptibles de generar una mayor aceptación y apoyo de la población.

CICLO DE CULTURA DE SEGURIDAD Y DEFENSA



Cuadro 1

**NIVEL DE CULTURA DE DEFENSA RESPECTO A CADA
ELEMENTO Y ANTE CADA ACONTECIMIENTO
(SECUENCIA TEMPORAL APROXIMADA)**

	Trans. democrática.	Ingreso OTAN	Caída muro Berlín	Fin servic. militar	Profesionalización	Incorp. de la mujer	Terro-rismo	PESD PCSD UE	Proyec. Interna-cional
Modelo Secur. y Defensa	Bajo	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Política Defensa	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Información	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Alto	Alto	Medio	Medio
Percep. amenaza	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	Medio	Medio
Situación economía	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio	Bajo	Bajo
Cultura y Educac.	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio
Dirección	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio

■ BIBLIOGRAFÍA

BAQUER Miguel Alonso, GB, «Conciencia y Cultura de la Defensa en España y en Europa», *Cuadernos CIDAF*, número extra. 2006.

BARRIOS RAMOS Raquel, D., Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», «La reforma militar en el proceso democrático español (1975-1989)», *Las Fuerzas Armadas hoy*, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica., 1994, p.46.

FERNÁNDEZ VARGAS Valentina, (CSIC), Ignacio Cosidó Gutiérrez, TG (GES), «Cara y cruz del servicio militar en España. Argumentos a favor y en contra del servicio militar obligatorio». *Ensayos INCIPE* nº 14. 1996.

FERNÁNDEZ VARGAS Valentina, (CSIC), Jaime Rodríguez-Toubes Núñez (IEEE), coordinadores, «Diez reflexiones sobre la cultura de defensa en España». *Arbor*, revista de Ciencia, pensamiento y Cultura. Nº 2008-2.

FONFRIA MESA Antonio, profesor UCM, «Sobre la naturaleza y alcance de la Economía de la Defensa», *Documento de Opinión 15/2011*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, febrero 2011

FORERO GARCÍA Lorenzo, Capitán de Navío del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Conferencia sobre «conciencia y cultura de defensa en España y en Europa», impartida en Sevilla el 17 de septiembre de 2004.

GABARI LEBRÓN Carlos, General de División, DEM. «Reflexiones sobre la Cultura de Defensa». *Revista Ejército* • n. 797 septiembre • 2007.

GARCÍA CANEIRO José, Cor., D., VIDARTE Francisco Javier, D., Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», *Guerra y Filosofía. Concepciones de la Guerra en la Historia del Pensamiento*, Valencia, Edit. Tirant lo Blanch, 2002.

GARCÍA GONZÁLEZ José A., General de Ejército. «Las Fuerzas Armadas, la institución mejor valorada», *Diario la Razón*, 12 de diciembre de 2010.

HERNÁNDEZ HOLGADO Fernando, *Miseria del militarismo: una crítica del discurso de la guerra*, Madrid, Virus Editorial, 2003.

LAGUNA SANQUIRICO Francisco, GB, Dirección General de Política de Defensa. «Hacia una cultura de Defensa». *Boletín Información CESEDEN*, nº 247. 1996.

MARRERO ROCHA Inmaculada, «Hacia una nueva cultura de la defensa en España», *OPEX*, Documento de Trabajo 11/2007.

OLIVER OLMO Pedro, «¿Tiene sentido el antimilitarismo hoy?», *Revista Libre Pensamiento*, Número 52.

RAMOS Fernando, D. Profesor Titular de Derecho de la Información. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Vigo, «Razones históricas de la imagen del ejército ante la sociedad española (desde la guerra de Cuba a nuestros días)», *Ámbitos*. Nº 7-8. 2º Semestre 2001 - 1er Semestre 2002 (pp. 197-214).

REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA, suplemento sobre «cultura de Defensa», número 169, Marzo 2002.